EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA PARTICIPACION DE MEXICO EN EL MERCADO AZUCARERO NORTEAMERICANO

Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales

ROBERTA LAJOUS VARGAS



MEXICO, D.F.

1975

A mis padres:

Adrián Lajous
Luz Vargas de Lajous

INDICE

Pág.

INTRODUCCION i

CAPITULO I 1
LA LEGISLACION AZUCARERA NORTEAMERICANA 1

I.- Causas, orígenes y naturaleza de la legislación agraria durante la depresión............ 1

II.- La legislación específica sobre el azúcar ... 11

III.- El Jones-Costigan Act........................ 18

IV.- Evolución de la legislación azucarera hasta 1960.. 26

CAPITULO II.. 31
MEXICO SE CONVIERTE EN EXPORTADOR DE AZUCAR....... 31

I.- El crecimiento de la industria azucarera en México.. 31

II.- La búsqueda de la cuota azucarera norteamericana.. 52

III.- Un acontecimiento inesperado: el conflicto con Cuba.. 58

CAPITULO III.. 65
LAS MODIFICACIONES A LA LEY AZUCARERA NORTEAMERICANA CON MOTIVO DEL CONFLICTO CUBANO-NORTEAMERICANO. 65

I.- La suspensión de la cuota cubana............. 65

II.- La presión de México por aumentar su cuota azucarera.. 76

CAPITULO IV.. 85
FACTORES EXTERNOS E INTERNOS QUE INFLUYERON EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA MEXICANA A PARTIR DE 1960.. 85

I.- La gran expansión: impulso externo e interno.. 85

II.- La ampliación de la cuota azucarera y el debilitamiento interno de la industria........... 91

CONCLUSIONES.. 108
EPILOGO
APENDICE ESTADISTICO
BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El objetivo de la presente tesis es estudiar el origen y desarrollo de la exportación de azúcar mexicano a los Estados Unidos, las negociaciones que fueron necesarias para — ello y la influencia que dichas exportaciones tuvieron para la industria azucarera mexicana. Hacia finales de los años cincuenta la industria azucarera mexicana se encontraba en - pleno crecimiento, que, por primera vez, le permitía tener - una creciente cantidad de excedentes exportables. A partir de este momento la importancia del mercado norteamericano resultaba evidente. Como se sabe las características del mercado libre del azúcar, que era la única otra alternativa para México, no resultaban muy atractivas para los exportadores de azúcar.

Para resaltar las ventajas que sobre el mercado libre, tenía el mercado regulado de los Estados Unidos, es necesario mencionar ciertas características de la economía mundial del azúcar. La mayor parte del azúcar que se produce en el mundo, cerca del 75% de la producción total, se consume en - los países donde se produce. Lo que se exporta, tradicionalmente ha sido bajo arreglos preferenciales. La Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y otros países importadores han tenido un sistema de regulación para la compra del azúcar del exterior, que consiste en arreglos preferenciales con territorios dependientes, colonias o países con ligas políticas -

muy estrechas; se trata de arreglos semejantes al sistema de cuotas norteamericano que estuvo en vigencia de 1934 a 1974. Los arreglos consisten en limitaciones a la importación, permitiéndola solamente de ciertos países en cantidades y precios previamente determinados para proteger al productor local a quien generalmente se le fijan precios mínimos. En esta forma logran asegurar al menos una parte de sus necesidades de consumo con producción doméstica a pesar de tener generalmente costos de producción más altos y mantener seguro su abastecimiento externo independientemente de las complicaciones internacionales. El sistema preferencial constituye sin lugar a duda, un instrumento político de los países desarrollados sobre aquellos países productores de materias primas que dependen en gran medida de sus exportaciones de azúcar.

Sólo aproximadamente el 12% de la producción mundial de azúcar se mueve en el mercado libre, por lo tanto no constituye un verdadero mercado mundial como acostumbra llamársele. Este se caracteriza por ser extremadamente volátil al reaccionar agudamente a las tensiones internacionales o a los cambios en la oferta y la demanda del azúcar. El azúcar que se mueve en este mercado constituye el sobrante de lo que no se pudo vender en mercados regulados como el norteamericano, o en el mercado interno. La mayoría de los países que venden al mercado libre, cuyos precios son generalmente por abajo de los costos de producción, (aunque generalmente hay ciclos de cada

diez años cuando sube vertiginosamente el precio por corto - tiempo) pueden hacerlo debido a que mantienen precios internos altos para contrarrestar lo que generalmente constituye una pérdida. Este no es el caso de México cuyos precios se han mantenido por abajo del precio del mercado libre. Por - lo tanto, México ha preferido y con mucha razón, vender al - mercado norteamericano a precios más altos para contrarres - tar el efecto de los precios bajos internos.

Existen otras ventajas por las cuales México tuvo siempre un interés en exportar a los Estados Unidos. La legislación azucarera norteamericana ha logrado mantener mediante - la regulación del mercado, precios estables y sumamente remunerativos para el productor de azúcar. Además el sistema de otorgamiento de cuotas fijas ha permitido la planeación de - la industria a más largo plazo. Por último hay que subrayar que Estados Unidos ha constituído el mercado natural para la exportación de azúcar mexicano por la cercanía geográfica que tiene como consecuencia una reducción en los costos de transporte. Por estas razones en el Capítulo I he pasado a estudiar con detalle la legislación azucarera norteamericana desde su origen en 1934. Sólo conociendo cómo opera esta legislación, cuáles fueron sus objetivos originales y cómo ha evolucionado, se pueden llegar a comprender los mecanismos de - negociación de los que tuvo que valerse México para tener una participación en el mercado norteamericano.

Sin embargo, antes de poder exportar, la industria azucarera mexicana necesitó pasar por una etapa de expansión -- que a su vez sólo se puede explicar estudiando cuáles fueron las políticas gubernamentales que le dieron impulso. El estudio del origen y crecimiento de la industria azucarera nacional, así como las complejas negociaciones en el Congreso americano para obtener la primera cuota azucarera y el incidente internacional que finalmente abrió las puertas a México para la exportación, en el momento preciso que se acumulaban excedentes azucareros en el país, son el objetivo del Capítulo II.

En efecto, fue el conflicto cubano-norteamericano y la suspensión de la exportación de azúcar de Cuba a los Estados Unidos, la coyuntura internacional que dió a México la gran oportunidad para exportar azúcar. Pero para que esto fuera posible, la legislación azucarera norteamericana tuvo que ser modificada substancialmente. El Capítulo III estudia las negociaciones que se llevaron a cabo dentro del Congreso americano para modificar la Ley como consecuencia del conflicto cubano-norteamericano. Este capítulo explora también las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso americanos, así como la posibilidad de los países extranjeros de ejercer presión sobre el órgano legislativo.

En el último capítulo se analiza el crecimiento que tuvo la industria azucarera en México como consecuencia de la

apertura de exportación a Estados Unidos, haciendo mención a la interrelación que tuvo el factor externo con las políticas internas que en una primera instancia coincidieron para impulsar el crecimiento de dicha industria y en una segunda le dieron un impacto contradictorio. Si bien el objetivo de la tesis fue centrarse en la exportación a Estados Unidos, fue necesario mencionar también aunque en forma superficial, los factores internos que fueron deteriorando paulatinamente a la industria azucarera y que llevaron a que al poco tiempo de caducar la legislación azucarera norteamericana se agotara la capacidad exportadora de México.

Para situar más adecuadamente al lector en la economía azucarera he incluído en el Apéndice Estadístico, las cifras que considero más relevantes. Es importante consultarlas a lo largo del estudio para poder ubicar en cifras lo que se ha dicho en palabras.

Las fuentes utilizadas no son muy abundantes; no existe una bibliografía muy amplia sobre el tema y se recurrió por lo tanto a ciertos documentos inéditos y entrevistas con personalidades que estuvieron íntimamente ligadas tanto con la administración de la industria azucarera en México como con las negociaciones con el Congreso norteamericano. Así como funcionarios del Ejecutivo y del Congreso norteamericanos con quienes tuve entrevistas durante el mes de agosto de 1974.

A todos ellos mi más sincero agradecimiento por haberme concedido su tiempo. No menciono sus nombres para no comprometerlos con las conclusiones a las que he llegado.

Quiero agradecer especialmente a la profesora Olga Pellicer de Brody el haber dirigido este trabajo y el haber buscado el tiempo y haber tenido la mejor disposición para ayudarme en lo que fue necesario. Un agradecimiento muy especial también a los demás profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México que colaboraron con sus opiniones y que se preocuparon de que esta tesis pudiera ser presentada en esta fecha.

México, D.F., agosto 29 de 1975.

CAPITULO I

LA LEGISLACION AZUCARERA NORTEAMERICANA

I.- Causas, orígenes y naturaleza de la legislación agraria en los Estados Unidos durante la depresión.-

"Esta nación pide acción y acción inmediata... debemos actuar y actuar rápidamente".

Estas fueron las primeras palabras que pronunció Franklin D. Roosevelt al asumir la presidencia de los Estados Unidos en marzo de 1933. Su discurso de inauguración fue recibido calurosamente por el público norteamericano --que atravesaba en esos momentos por la mayor crisis económica en su historia. El énfasis en la acción que dió Roosevelt a sus palabras hizo que fueran tomadas como una directriz para los millones de norteamericanos que se encontraban en una situación desesperada. Cerca de 13 millones --aproximadamente una cuarta parte de la fuerza de trabajo-- estaban desempleados. Los mecanismos para dar alojamiento y alimento a los desempleados estaban saturados y a punto de desintegrarse con la creciente carga. En la misma mañana de la inauguración presidencial habían cerrado sus puertas todos los bancos del país.

La crisis económica ya no representaba simplemente el problema de cómo resolver el hambre, sino de ver si el sistema de democracia representativa podría sobrevivir, si era

posible evitar la violencia, o como muchos llegaron a pensar, la revolución. Sin llegar a discutir si la posibilidad de - una revolución era real o no en esos momentos, podemos asegurar que la fe en el sistema capitalista y aun en la democracia misma se desvanecían. Sin embargo, la decisión de - Roosevelt de transformar el sistema en lugar de cambiarlo - empezó a manifestarse inmediatamente.

En los llamados primeros '100 días' de la administración de Roosevelt se expidieron más de una docena de nuevas leyes que transformaron la estructura de la economía norteamericana. La intervención del estado se hizo patente en - todos los sectores de la economía, ya fuera como regulador o como parte activa en varias empresas.

Los primeros pasos y la primera legislación promulgada fue con respecto al sistema bancario. Era necesario abrir nuevamente los bancos, para poder dar marcha adelante el resto de la economía. La legislación bancaria propuesta por - el ejecutivo fue acogida casi unánimemente por el Congreso y bajo esta ola de entusiasmo se aceleró la preparación de la legislación agraria para que fuera aprobada casi inmediatamente después.

El grupo de la población más afectado por la depresión tal vez con la excepción de los trabajadores pertenecientes a las minorías raciales, fueron los agricultores. El ingre

so neto de los agricultores en 1932 era menos de una tercera parte de lo que había sido en 1929. Los precios de los productos agrícolas habían caído más del 50% y la paridad proporcional, o sea la relación entre los precios de las materias primas con respecto a los bienes manufacturados habían caído de 89 en 1929 a 55 en 1932 (en términos de 100 en el período 1910-1914).[1]

La violencia en los principales estados agricultores se había desatado durante el invierno de 1933. Se organizaron protestas masivas para evitar el remate de propiedades de aquellos agricultores que no habían pagado sus hipotecas, otros huelguistas impedían el paso en la carretera a los productos agrícolas que se venderían en las ciudades. Todo parecía indicar que la paciencia de los agricultores estaba por acabarse. El Presidente Roosevelt manifestaba su preocupación por la situación explosiva en el campo. En enero de 1933, Edward A. O'Neal, el director del Buró de la Federación de Granjas declaró: "a menos de que se haga algo por el agricultor norteamericano, tendremos una revolución en el campo en menos de doce meses".[2]

Henry Wallace, el Secretario de Agricultura nombrado por Roosevelt, tenía una línea de pensamiento muy bien defi

[1] Schlesinger, Arthur M., The Coming of the New Deal, Boston: Houghton Mifflin Company, 1958, p. 27.
[2] Ibid., p. 27.

nida sobre las medidas que debería tomar el gobierno para restablecer el equilibrio económico entre el campo y la industria. Proveniente de una familia con gran tradición en la política agraria (su padre había ocupado el mismo puesto en el gabinete de Harding) Wallace tenía un verdadero conocimiento de los problemas del campo. Sus opiniones sobre el problema agrario se habían dado a conocer cuando se hizo cargo de la empresa familiar, el diario "Wallace's Farmer". Se le había consultado en los diversos esfuerzos para solucionar la sobreproducción agrícola.

Al poco tiempo de tomar posesión de su nuevo cargo declaró: "cuando las civilizaciones anteriores han caído, hay razón para pensar que cayeron porque no pudieron alcanzar el balance necesario entre la ciudad y el campo".[3] Wallace pensaba que en los Estados Unidos el balance entre el campo y la ciudad había sido roto debido a la vulnerabilidad de la agricultura. Consideraba que en la industria el precio determinaba la oferta ya que si disminuía la demanda, el industrial se podía proteger reduciendo la producción y manteniendo el precio, mientras que en la agricultura, era demanda la que fijaba el precio, pues cuando los agricultores se encontraban con una demanda menor, aparentemente no tenían otra opción que la de mantener su producción individual y observar cómo bajaban los precios.

Desde la guerra, la agricultura había pasado por dos eta

[3] Ibid., p. 35

pas muy difíciles según Wallace, la desaparición de los mercados externos debido al alza de aranceles principalmente en Europa durante los veintes y luego la depresión mundial. En consecuencia, dada la falta de flexibilidad de los precios en la industria, la agricultura había tenido que cargar con el peso de los reajustes de precios desde 1929, y este proceso había acentuado el desequilibrio. De acuerdo con este análisis, para equilibrar nuevamente los precios sería necesario reducir la producción agrícola y aumentar sus precios y paralelamente aumentar la producción en la industria y reducir sus precios. Wallace consideraba que era necesario dar cuatro grandes pasos:

1° la reducción de la producción agrícola a través de un plan nacional de asignación de tierras cultivables,

2° la reducción y refinanciamiento de las deudas de los agricultores,

3° la expansión de los medios de pago a través de lo que Wallace llamó abiertamente "inflación controlada" ya fuera mediante la devaluación del dólar o como propuso el Dr. George F. Warren de la Universidad de Cornell, mediante el aumento del precio del oro, y

4° la búsqueda de nuevos mercados en el extranjero, a través de acuerdos de comercio recíproco.

De todas estas medidas la que Wallace consideraba más

urgente en esos momentos era la limitación de cultivos. Su plan diseñado desde 1929, consistía en ofrecer al agricultor un subsidio a cambio de un acuerdo para que éste redujera su producción. La idea de controlar la producción agrícola se había enfrentado a una fuerte oposición aún durante los primeros años de la depresión debido a la arraigada creencia en los Estados Unidos de que la libre iniciativa y las fuerzas del mercado eran suficientes para estabilizar los precios. La medida llegó a ser considerada como "bolchevique" por muchos agricultores. Sin embargo los malos tiempos traídos por años consecutivos de depresión económica ayudaron a desvanecer los viejos prejuicios. Para 1932, la mayoría de los líderes que representaban a los agricultores, incluyendo a Edward O'Neal del poderoso y conservador Buró Agrario estaban dispuestos a que se tomara cualquier medida que diera fin a la sobreproducción agrícola.

En la primavera de 1932, dos diputados republicanos que representaban distritos agrarios, Clifford Hope de Kansas y Peter Norbeck de Dakota del Sur, introdujeron al Congreso una ley sobre la regulación de la producción inspirada en la filosofía de Henry Wallace. La propuesta fue apoyada por varios representantes de organizaciones de agricultores que dieron su testimonio a favor frente a los comités tanto de la cámara de diputados, como del senado norteamericano. Este plan se centraba en cuatro productos principales: trigo,

algodón, tabaco y ganado porcino. De acuerdo al plan, cada agricultor que se comprometiera a regular su producción de acuerdo con el plan general del gobierno recibiría una compensación en efectivo. Aquellos agricultores que no quisieran cooperar obtendrían cierta ganancia del incremento general de los precios, pero, si los pagos de compensación estaban bien calculados, el agricultor que hubiese cooperado obtendría una mayor ganancia al reducir su producción, que lo que el que no quisiera cooperar obtendría de haberla incrementado. Para evitar que el plan fuera anticonstitucional al convertirse en ley, por no apoyarse en un poder impositivo (como lo exige la constitución de los Estados Unidos) se propuso que el gobierno recolectase un impuesto sobre artículos de comercio interior en el primer punto del procesamiento. Esto se haría en los molinos de harina, las fábricas de textiles o las empacadoras. El monto obtenido por concepto del impuesto se distribuiría entre los agricultores que cooperaran con el plan. Si bien en un principio la idea de introducir un impuesto fue con el fin de hacer efectivas las medidas que proponía el plan al aportar ciertos fondos para el pago de compensaciones, en versiones posteriores se introdujo como el estandard de compensaciones justas al agricultor el de paridad, o sea que debería dar el resultado de la venta de los productos agrícolas el mismo poder de compra de bienes manufacturados que tenían en la pre-guerra.

Para diciembre del mismo año, tanto los representantes de los agricultores como los del gobierno habían llegado al acuerdo de que la mejor solución al problema agrario era la del racionamiento de las superficies cuyo cultivo fuera permisible. Sin embargo al ser aprobada la nueva legislación en la cámara de diputados vino una severa reacción por parte de los segmentos más conservadores de la sociedad. El diputado Joseph W. Martin del estado de Massachusetts declaró: "estamos en el camino hacia Moscú".[4] Al descontento usual de los conservadores por la planeación gubernamental se unieron las violentas protestas de quienes tenían intereses particulares que se veían afectados por la nueva regulación. Los enlatadores, los molineros y en general la industria alimenticia se opusieron al nuevo impuesto por procesamiento. Pronto se dejaron sentir sus objeciones en el Congreso a través de sus cabilderos. Otra de las corrientes que surgieron en contra de la nueva legislación estuvo representada principalmente por aquellos senadores que veían como una solución más sencilla al problema agrario el acelerar la inflación. Si bien la legislación pasó sin ningún problema por la cámara de diputados, al llegar al senado se encontró por lo menos con tres tendencias inflacionistas. El primer grupo encabezado por Huey Long de Luisiana, buscaban 'hacer algo' con respecto a la plata. Otros como Tom Connally de Texas favorecían la devaluación general. Por último, gente como Elmer Thomas de Oklahoma proponía direc-

[4] Ibid., p. 40

tamente echar a andar la máquina de hacer billetes. Sin llegar a estar de acuerdo en las técnicas que se deberían de seguir, todos los inflacionistas se oponían a la legislación agraria por considerar que carecía de una política monetaria coherente.

El sentimiento inflacionista tuvo gran impacto en el senado. La legislación promulgada el mes anterior relacionada con los bancos y con la economía en general había tenido un efecto deflacionario; el valor del dólar seguía aumentando con respecto a los bienes de consumo y el desempleo se incrementaba. Thomas, quien a lo largo de su trayectoria política había siempre señalado a la inflación como remedio a la recesión económica, emergió en el senado como el líder de los inflacionistas. Pedía una mayor circulación monetaria sin importar qué metal fuese el respaldo. Con esta convicción logró aglutinar todas las tendencias inflacionistas (plata, devaluación y creación de dinero) en una sola propuesta legislativa llamada la Enmienda Thomas que se incluía dentro de la nueva legislación agraria. Ante el temor del ejecutivo de que las propuestas de legislación inflacionaria fueran aprobadas fácilmente por el Senado, transigió en adoptar una versión modificada de la Enmienda Thomas que permitiera al Presidente tener la opción de tomar una serie de medidas inflacionarias sin que éstas fueran obligatoria. Esta fue la solución que se dio para hacer a un lado temporalmente la fuerte corriente inflacionista.

A pesar de las reservas de ciertos sectores, la tenden cia a tomar acción decidida prevaleció y finalmente el 12 - de mayo de 1933 el Senado aprobó la legislación agraria y - ésta pasó a Roosevelt para ser firmada. La legislación cons taba de tres partes: la primera era la Ley de Ajuste Agríco la (Agricultural Adjustment Act); la segunda parte fue la - Ley de Emergencia sobre Hipotecas Agrarias (Emergency Farm Mortage Act); la tercera parte concerniente a aspectos mone tarios incluía la Enmienda Thomas.

La cuestión de las hipotecas parecía la más urgente - pues es la que causaba un descontento que se manifestaba en forma violenta. Se tomaron medidas inmediatas para aliviar la situación de los deudores; se fundó la Administración de Crédito Agrícola (Farm Credit Administration) bajo la direc ción de Henry Morgenthau Jr. Esta institución organizó el refinanciamiento agrícola, otorgó una serie de préstamos -- para 'salvar' hipotecas vencidas y desarrolló técnicas para persuadir a los acreedores de hacer arreglos razonables. Es tableció comités locales para ajustar la deuda agraria que culminó en un sistema de bancos locales que prestara a coo- perativas agrícolas. A pesar de todos los problemas para - llevar adelante este proyecto y el descontento todavía pre- valeciente en las regiones más afectadas la Administración de Crédito Agrícola (FCA) parecía tener bajo control el in- minente problema de las deudas.

Los problemas en el frente de ajuste agrícola parecían ser más complicados y su progreso menos evidente. La idea general parecía clara: tratar de ayudar a corregir el desequilibrio entre la industria y el campo aumentando los precios de los productos agrícolas. Los precios de estos productos se elevarían a través de la reducción en la producción, la regulación de la comercialización y otros instrumentos. Había un acuerdo general sobre el mecanismo, se crearía una nueva agencia dentro del Departamento de Agricultura que se denominaría Administración para el Ajuste Agrícola y que tenía grandes poderes de discreción en la aplicación de la nueva legislación. El éxito del programa dependería en gran medida de los administradores que estaban encargados de llevar a cabo el experimento de planeación económico más ambicioso que se intentaría en época de paz bajo un sistema capitalista.

II.- La legislación específica sobre el azúcar.-

Dentro del contexto general de la situación agrícola de los Estados Unidos durante la depresión, encontramos que la industria azucarera en particular estaba casi en situación de quiebra desde principios de la década de 1920.

Al finalizar la primera guerra mundial, vino el levantamiento de controles nacionales sobre importación y exportación tanto en Europa como en Estados Unidos y la perspectiva de una oferta mundial de azúcar reducida debido princi

palmente a la devastación de los campos de remolacha en Europa. Por consiguiente, el azúcar se convirtió en objeto - de especulación durante la inflación de 1920. El precio - mundial de este producto subió espectacularmente llegando a alcanzar el precio de 19 centavos la libra en mayo de 1920, frente a un precio normal de 7 centavos. Con el incentivo de las exorbitantes ganancias obtenidas en la producción de azúcar, pronto aumentó la producción y sobre ésta vino la - recuperación de la producción europea, aumentando considerablemente la oferta. En seguida vino una sobreproducción y los precios disminuyeron considerablemente ese mismo año. - En diciembre de 1920, el precio mundial del azúcar era de 5 centavos la libra, permaneciendo bajos hasta 1922, mejorando relativamente durante 1923. Debido a la nueva alza de - los precios, muchos inversionistas creyeron que la industria azucarera había recuperado la prosperidad de la pre-guerra. Los norteamericanos demostraron su confianza en la industria invirtiendo tanto en la producción nacional como en Cuba.

Sin embargo, la industria azucarera internacional sufriría una enorme baja de precio inmediatamente. La producción mundial del azúcar sobrepasó la demanda en 1925. Los excedentes se acumularon y los precios cayeron por abajo de los de 1922. La producción mundial seguía aumentando a pesar de la acumulación de excedentes y los precios incosteables. Esta situación se podía atribuir a tres causas principalmente: en primer lugar, había un estímulo artificial para producir azú

car de remolacha en aquellos países que tradicionalmente habían importado azúcar y que por razones políticas ahora deseaban ser auto-suficientes. En segundo lugar, había una mejora notable en la tecnología para cultivar y procesar caña de azúcar que hacía más eficientes a los productores de clima tropical. Por último, debemos de tomar en cuenta la dificultad de los productores de caña de azúcar para ajustarse a la demanda, pues una de las características de la caña es que es una planta perene que vuelve a retoñar automáticamente después de la zafra.

La depresión en el precio del azúcar, tanto a principios como a fines de la década de 1920, fue sentida tanto por los productores nacionales de Estados Unidos, como por los países que exportaban a Estados Unidos. En 1921, los precios llegaron a los niveles más bajos que se habían registrado desde 1916. Para aliviar esta situación, que se prolongó por varios años, en 1921 el Congreso elevó los aranceles para este producto, con lo cual se estableció un diferencial de precio entre el mercado interno de los Estados Unidos y el del mercado libre internacional. El arancel en el caso de Cuba, que era el principal competidor extranjero, también aumentó pero mantuvo su carácter preferencial, al ser considerablemente menor que el que se aplicó a los demás países.

Mientras los precios mundiales se mantuvieron bajos, -

pero razonables, el aumento de los aranceles solucionó los problemas inmediatos del productor doméstico. En cierto momento, cuando el precio del azúcar mejoró relativamente en 1923 y 1924, los consumidores se quejaron de que los aranceles subían demasiado los precios dentro de los Estados Unidos.[5/]

A partir de 1928, los aranceles proteccionistas resultaron insuficientes por lo barato del azúcar extranjero. Para 1932 el azúcar alcanzó el precio irrisorio de un centavo por libra en el mercado internacional. En los Estados Unidos el precio llegó a 3 centavos que era el equivalente al precio mundial más el arancel recientemente elevado de 2 -- centavos impuesto al azúcar cubano. El arancel para el azúcar proveniente de otros países era de 2.5 centavos.

A pesar del precio tan bajo que alcanzó el azúcar en Estados Unidos, sobre todo en comparación con los años previos a la guerra, el impuesto de importación logró impedir que los precios bajaran a los ridículos niveles internacionales. Esta fue una garantía con la que no contaron otros productos agrícolas dentro de los Estados Unidos. Este precio mínimo permitió que inclusive se expandiera la producción en áreas nacionales de mano de obra barata como eran entonces Hawai, Puerto Rico y la entonces colonia de Filipi

[5/] Committee on Agriculture, The United States Sugar Program, Washington: U.S. Government Printing Office, 1971, p. 32.

nas. También se expandió el área de producción de remolacha, pero esto se debió a la conveniencia de rotar el cultivo de - trigo y al hecho de que los precios de los cultivos alternativos eran aún menos redituables.

Para 1932-1933 se llegó a la conclusión de que el arancel no era la solución al problema del azúcar. Era necesario encontrar otra forma para elevar los precios y hacer la industria costeable, pues era insuficiente el impulso al precio - que resultaba de la protección arancelaria. La producción - de azúcar en los Estados Unidos era más cara que en otras partes del mundo. Por otra parte, la protección arancelaria había estimulado en un principio una mayor producción doméstica, haciendo casi nula la ventaja inicial del arancel. Por último, los productores de azúcar norteamericanos establecidos en Cuba ejercían presión en diversas formas para poder vender su azúcar a los Estados Unidos ya que los demás mercados también cerraban sus fronteras alzando los aranceles.

Durante los primeros meses de 1933, la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (U.S. Tariff Commission) hizo un estudio cuidadoso de la situación de la industria azucarera en esos momentos. Recomendó un programa que hiciera énfasis en los controles sobre la oferta, en lugar de los métodos tradicionales de protección que hasta ahora se habían centrado en los aranceles. En una carta al Presidente de los Estados Unidos con fecha del 11 de abril de 1933, el presidente de la Co

misión expresó que veía como un fracaso el arancel como medida para solucionar los problemas azucareros. Hizo notar que el precio había caído a nivel de desastre tanto para los productores norteamericanos como para los cubanos; que tanto la industria nacional como la cubana necesitaban un subsidio; que los precios deberían ser elevados mediante la limitación, a través de un sistema de cuotas, que regulara la oferta de azúcar puesta en venta dentro del país; y que si algún sistema de cuotas se estableciera en el país, el arancel sobre el azúcar cubana podría ser reducido para ayudar a restaurar el 'poder de compra' de Cuba.[6]

No fue sino hasta 1933 que se reunieron representantes de la industria azucarera, bajo la autorización del AAA -- (Agricultural Adjustment Act), para dar forma a un nuevo programa azucarero. La ley, como se había recomendado, autorizava al Secretario de Agricultura a elevar los precios de los productos agrícolas mediante acuerdos que redujeran la producción. Sin embargo era necesario que el azúcar fuera declarado como un producto básico. Una vez logrado este paso, el Secretario de Agricultura pidió a varios sectores de la industria azucarera que se reunieran en Washington y trabajaran para hacer un plan que mejorara y estabilizara el precio del azúcar bajo las facultades del AAA.

Durante el verano de 1933, se llevaron a cabo numero -

[6] Ibid., p. 33.

sas reuniones entre los representantes de los diferentes sec tores de la industria azucarera. Había gran dificultad para lograr un acuerdo entre los participantes. Cualquier plan - que elevara el precio del azúcar significaba la reducción en la producción y nadie estaba dispuesto a reducir la propia. Había conflicto entre regiones cañeras y remolacheras, y den tro de ellas mismas. Toda clase de argumentos fueron expues tos para defender el interés propio. Los procesadores y re- finadores también presentaron su caso. Sin embargo, para -- septiembre se entregó un plan al Secretario de Agricultura - para su aprobación. El plan era un Acuerdo Estabilizador - que estaba diseñado para lograr la estabilidad mediante cua tro pasos: 1) el establecimiento de un precio mínimo para - el azúcar crudo; 2) la limitación de azúcar en el mercado - norteamericano y la distribución del mercado en zonas pro - ductoras nacionales y extranjeras a través de un sistema de cuotas; 3) la limitación de la producción en cada área do - méstica para adecuarse a las cuotas; y 4) la prohibición de los llamados métodos injustos de competencia como los des - cuentos secretos, concesiones, descuentos de precio entre - los distribuidores de azúcar, etc.7/

Una vez que el Secretario de Agricultura estudió a fon do el Acuerdo Estabilizador, llegó a la conclusión de que és te era inaplicable, pues consideraba que en lugar de dismi- minuir la disparidad existente entre los precios agrícolas

7/ Ibid., p. 34.

y los industriales, tendería a agravar esta disparidad perjudicando a los agricultores ya que no existía un medio efectivo de control de la producción. También consideró que este plan no permitía a Cuba compartir el mercado en una forma equitativa.

A pesar de que no se llevó a la práctica el Acuerdo Estabilizador, éste tuvo gran importancia, ya que por primera vez todos los sectores integrantes de la industria azucarera lograron ponerse de acuerdo. Tanto productores de azúcar, como refinadores, como importadores llegaron al consenso de que era necesario equilibrar la demanda con la oferta mediante un sistema de cuotas que redujera la producción. A su vez, esta primera propuesta sirvió como base para formular la primera legislación azucarera. El 9 de de mayo de 1934, el Presidente aprobó el Jones-Costigan Act que contenía los mismos principios que el Acuerdo Estabilizador y las recomendaciones hechas por el Presidente sobre la propuesta. Toda la legislación azucarera posterior a ésta, se fundamentó en los principios generales contenidos en el Jones-Costigan Act.

III.- <u>El Jones-Costigan Act</u>.-

El Jones-Costigan Act, una enmienda del AAA, contenía seis características principales para tratar de solucionar el problema del azúcar. Estas características no variaron a través de las legislaciones posteriores sobre la materia.

Estas fueron:

1.- La determinación anual de la cantidad de azúcar - necesaria para satisfacer las necesidades del país a precios razonables al consumidor y justos para el productor.

Bajo el Título II de la Ley, denominado "Abastecimiento de cuotas" exigía que el Secretario de Agricultura determinara cuánta azúcar sería necesaria para satisfacer la demanda de los Estados Unidos durante ese año. El Secretario tenía que hacer esta determinación durante el último trimestre del año para el año próximo, pero podía aumentarla o disminuirla durante el año, si había una necesidad de cambio.

Al hacer la estimación inicial, el Secretario usaba como punto de partida la cantidad de azúcar distribuida durante el período de doce meses que termina el 30 de septiembre anterior al año sobre el cual se estaba haciendo la determinación. Debía hacer ajustes por las deficiencias y excedentes en los inventarios nacionales y por los cambios en el - consumo causados por el aumento en la población o en cualquier otra función de la demanda.

El Secretario debía tomar en cuenta que de la determinación que él hacía del azúcar que se iba a consumir resultaría el precio de este producto, y que éste debía ir de -- acuerdo al índice de paridad (la relación entre precios pagados por bienes agrícolas e industriales), de manera que -

el precio no fuera demasiado alto para el consumidor, a la vez que fuera remunerativo para el productor.

2.- La división del mercado azucarero norteamericano entre abastecedores domésticos y extranjeros mediante el uso de cuotas.

Uno de los propósitos declarados de la legislación azucarera fue "permitir a los países amigos participar equitativamente abasteciendo nuestro mercado, con el doble propósito de promover las exportaciones de productos norteamericanos y asegurar una oferta estable y adecuada de azúcar".[8]

Esta provisión que supuestamente buscaba la importación de azúcar de otros países, en estos momentos no significaba sino otro objetivo no declarado abiertamente: mantener un precio remunerativo para el azúcar producida en los ingenios cubanos que eran propiedad de ciudadanos o compañías norteamericanos. A Cuba se le asignó en un principio el 98.64% de la cuota extranjera. El pequeño porcentaje restante de la cuota extranjera fue otorgado a ciertos países por razones específicas, entre ellos figuraba principalmente la República Dominicana.

En las enmiendas que sufrió la Ley, durante los últimos años de vigencia de las cuotas, éstas fueron fijadas directamente por el Congreso. Este listaba las áreas nacionales

8/ Ibid., p. 45.

y los países extranjeros que tenían derecho a cuota y establecía una fórmula bajo la cual cada cuota resultaba automáticamente de la declaratoria de las necesidades totales del consumo nacional.

Cuando el Secretario de Agricultura anunciaba el consumo aproximado, también anunciaba las cuotas individuales que satisfacían esa estimación, siguiendo las especificaciones - que exigía la fórmula establecida por el Congreso en la Ley. Conforme aumentaba el consumo de azúcar de Estados Unidos, la fórmula fijaba el aumento de las cuotas de los diferentes países y zonas abastecedoras y no en todos los casos proporcionalmente.

3.- La distribución de esta cuota entre los diversos refinadores.

La producción de azúcar de caña, en todo el mundo, normalmente se lleva a cabo en dos etapas distintas. El proceso se puede hacer en la misma planta o en plantas muy distantes. El primer paso es la producción de azúcar cruda (a la cual en México se le llama mascabado) y este proceso se lleva a cabo en ingenios que necesariamente están próximos al campo donde crece la caña. El azúcar crudo es azúcar granulada de color café ligero que todavía tiene ciertas impurezas y que tiene cada grano cubierto por una capa de glucosa. Puede tener distintos grados de impureza, sin embargo requiere mayor procesamiento antes que quede listo para

el consumo humano. Hay dos formas de preparar el azúcar crudo para el consumo humano.

Uno es simplemente lavarla para quitarle la capa de glucosa y después blanquearla. Esta azúcar es llamada internacionalmente azúcar blanca. Paradójicamente en México se le lla azúcar estandard. En México representa aproximadamente el 30% del consumo pero en Estados Unidos ni se conoce.

La otra forma del azúcar para consumo humano, es el azúcar refinado. En este caso, después de lavar el azúcar crudo, se derriten y disuelven los cristales, se filtra el azúcar líquido y se vuelve a granular.

Con el propósito de proteger a los refinadores norteamericanos, desde el comienzo de la historia de los Estados Unidos en 1789 se estableció una tarifa más alta para el - azúcar refinada que entrara a los Estados Unidos que para - la que entrara en forma cruda. Siguiendo esta tradición, la nueva legislación de 1934 buscó igualmente proteger a los - refinadores de azúcar de caña que represente aproximadamente el 70% del consumo de azúcar en los Estados Unidos. La refinación se lleva a cabo actualmente en 18 compañías que tienen 24 plantas en operación en 12 estados, que en la -- costa este del país van de Massachusetts a Texas y en la -- costa oeste en California. Estas plantas no sólo refinan - el azúcar proveniente del extranjero, sino la de varios estados incluyendo Hawai y además Puerto Rico.

En contraste la industria de la remolacha en los Estados Unidos produce azúcar refinada en un proceso continuo.- Tanto los refinadores de azúcar de caña como los procesadores de remolacha cumplen la función de comercialización. - Son quienes empacan y distribuyen el producto refinado ya - sea para el consumo directo o bajo ciertas especificaciones que requieren algunas industrias.

4.- El ajuste de la producción de cada área doméstica a la cuota establecida.

El Secretario de Agricultura tenía facultades para imponer restricciones a la superficie que se iba a sembrar o el número de toneladas que se podían vender para ajustar a los productores individuales, ya fueran de caña o de remolacha, a sus cuotas. Se utilizaba una fórmula para distribuir la producción en base a la experiencia de los años anteriores. El propósito era dividir equitativamente la superficie que era necesaria cultivar para producir la cuota del área, de tal manera que cada productor individual recibiera su - "parte proporcional" del total.

Para los agricultores que cultivaban la remolacha, la "parte proporcional" se expresaba en términos de la superficie que podía ser cultivada. A cada agricultor se le otorgaba un número específico de hectáreas en las cuales podía cultivar remolacha que se utilizaba para la producción de - azúcar en un año determinado. En el caso de la caña de azú

car, se establecía un control en base a la cosecha. La diferencia en métodos de control de cultivos se explica debido a las diferencias en los métodos para producir azúcar de caña de azúcar de remolacha; la caña, que como hemos mencionado es un cultivo perene, por lo tanto el control en base a la cosecha o toneladas es más apropiado. La remolacha por su parte es un cultivo anual que debe plantarse nuevamente cada año y por lo tanto la restricción en base a la superficie cultivada es más sencilla.

5.- El cobro de un impuesto en el procesamiento del azúcar de caña y de remolacha, que servía para hacer pagos compensatorios a los agricultores por ajustar su producción a las cuotas.

El gobierno de los Estados Unidos cobraría un impuesto por el procesamiento tanto del azúcar de caña, como de remolacha. En el caso del azúcar de caña el impuesto se cobraría a los refinadores. En el caso de azúcar de remolacha, el gobierno cobraría a los procesadores el impuesto. El dinero recolectado por concepto del impuesto que era de 0.535 centavos de dólar por libra ó 10 dólares por tonelada de azúcar cruda, en la legislación original servía para hacer directamente el pago compensatorio a los productores.

Para recibir el pago condicional del gobierno, el agricultor tenía que satisfacer todos los requisitos de la legislación azucarera: limitar su producción a la cuota estableci

da, pagar el salario mínimo fijado por el Secretario de Agricultura a los trabajadores y no contratar menores de catorce años en el campo de trabajo.

En resumen podemos decir que la legislación norteamericana en su origen tenía como propósito dos objetivos:

En primer lugar, elevar el ingreso de los productores nacionales de caña de azúcar y de remolacha, que por la baja general de los precios de los productos agrícolas durante la depresión y por las circunstancias específicas de la industria azucarera mundial, habían llegado a niveles bajísimos. El objetivo era hacer suficientemente remunerativo el cultivo de caña y remolacha para asegurar la producción doméstica de una importante fuente de ingreso para los agricultores.

En segundo lugar, se logró beneficiar paralelamente al reducido grupo de productores norteamericanos establecidos en Cuba, que dejaban sentir su poderosa influencia en el Congreso. Estos se vieron beneficiados al monopolizar casi to de la cuota otorgada al extranjero, asegurando la venta de su producción.

Fue mediante esta legislación que el gobierno de Roosevelt logró salvar a la industria azucarera norteamericana y en segundo término a la cubana. De no haber sido por esta regulación tan compleja, la industria azucarera norteamericana hu-

biera desaparecido por sus altos costos de producción en relación con otros países. La industria cubana se vio igualmente beneficiada al asegurar precios estables y por lo general por arriba del precio mundial, para su producción azucarera. La industria cubana tenía además la ventaja de tener costos de producción mucho más bajos que la industria azucarera americana.

IV.- Evolución de la legislación azucarera hasta 1960.-

La legislación permaneció intacta hasta principios de 1936, cuando la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos dictaminó que un impuesto en el procesamiento de productos agrícolas era anti-constitucional cuando se empleaba como un medio para controlar la producción. En consecuencia de esta decisión, el Congreso norteamericano revocó las provisiones que en la Ley permitían el cobro de un impuesto por procesamiento y que regían contratos entre el gobierno y los productores o cultivadores para controlar la producción. - Sin embargo la cuota y el sistema de distribución permanecieron igual.

Tanto el gobierno como aquellos interesados en que funcionara la Ley, consideraron que la derogación del impuesto por procesamiento y por consiguiente de los pagos compensatorios, debilitaba fuertemente la legislación azucarera, pues eliminaba el incentivo para los cultivadores de ajustarse a las cuotas y demás restricciones. Por consiguiente, en el

año de 1937, el Presidente de los Estados Unidos recomendó al Congreso que pasara una ley que tuviese los mismos principios que la anterior. Esta recomendación tuvo como resultado la Ley Azucarera de 1937. Para evitar objeciones de - la Suprema Corte, el antiguo impuesto por procesamiento, no se relacionaba directamente con los pagos a los productores. La nueva legislación autorizaba al Secretario de Agricultura a hacer los pagos compensatorios de partidas provenientes del Tesoro nacional. A su vez los impuestos recolectados - serían depositados en el mismo Tesoro.

La nueva Ley Azucarera de 1937, tomando en cuenta la - expansión de la demanda por el aumento de la población del ingreso, determinó que toda expansión del mercado azucarero de los Estados Unidos sería compartido proporcionalmente por las cuotas tanto nacionales como extranjeras. Esta legislación repartió las cuotas nacionales y extranjeras de acuerdo a un porcentaje determinado sobre las necesidades totales de azúcar. A cinco áreas nacionales, excluyendo a las Filipinas (que entonces tenía una situación de colonia) se les - asignó el 55.59%, a las Filipinas el 15.41%, a Cuba el 28.60% y a otros países extranjeros el 0.40%. Esta proporción en - la cuota duró de 1937 a 1947, cuando la Ley Azucarera de 1937 fue sustituída por la de 1948.[9]

[9] La Ley Azucarera de 1937 estaba programada para vencerse en 1940, sin embargo fue extendida hasta 1947 y en 1948 fue sustituída por la nueva Ley. Ibid., p. 36.

La Ley Azucarera de 1948 no cambió los objetivos básicos de la Ley de 1937, pero sí cambió el método de determinar la cuota. Otorgó cantidades fijas a las áreas nacionales y a las Filipinas y cuotas variables a Cuba y a "otros países extranjeros". Esto otorgó a Cuba los incrementos en el consumo en un porcentaje de 98.64% dejando el restante a otros países. También se otorgaron los déficits de Filipinas en un 95% a Cuba. Debido a las destrucciones que su-frió la industria azucarera en las Filipinas durante la guerra, Cuba cubrió gran parte de su cuota durante los primeros años de la posguerra. El marcado beneficio que obtuvo Cuba de la nueva legislación fue otorgado como una supuesta compensación por el 'sacrificio' que hizo Cuba al expander su producción durante la guerra para cubrir la falta de envío de azúcar de las Filipinas y vendiendo a los Estados Unidos a precios más bajos que el precio del azúcar en el mercado mundial.

En 1951 una enmienda a la Ley de 1948 incrementó la cuota de Puerto Rico y de las Islas Vírgenes (como partes internas de los Estados Unidos). La participación de Cuba en la cuota extranjera se redujo al 96%. Aumentando la participación de "otros países" al 4%, saliendo beneficiados principalmente la República Dominicana y las Indias Occidentales Británicas.

Una nueva enmienda en 1956, extendió la vigencia de la

Ley de 1948 hasta 1960. En ella se devolvió a la industria nacional de los Estados Unidos la participación en el crecimiento del mercado. Empezando en el año de 1956, el crecimiento del mercado en exceso de 8,300,000 toneladas sería compartido en un 55% por las áreas nacionales y 45% por los países extranjeros. El incremento en las primeras 165,000 toneladas para el área nacional sería distribuído en un 51.5% al área remolachera y en un 48.5% el área cañera; las siguientes 20,000 y 2,000 toneladas fueron asignadas a Puerto Rico y las Islas Vírgenes respectivamente y los incrementos en exceso de 188,000 toneladas serían distribuídas entre toda las áreas nacionales en base a su cuota. El incremento en cuotas para los países extranjeros (otros que las Filipinas) resultado del crecimiento del mercado en exceso de 8,350.00 toneladas, se asignaría el 43.2% a Cuba y un 1.8% a otros países durante el año de 1956, y los años siguientes 29.52% a Cuba y 15.48% a otros países extranjeros.[10] Los déficits del área nacional serían cubiertos por Cuba, sin embargo se abría el paso para una mayor importación de los países latinoamericanos.

Fue en las enmiendas a la Ley Azucarera de 1956, cuando se le fijó por primera vez a México una cuota, pues nuestro país empezaba a tener posibilidad de exportar. Se dieron así las condiciones para que se iniciara un capítulo im

[10] Ibid., p. 38.

portante en las relaciones comerciales entre ambos países, dentro del cual tendrían un papel importante los factores internos que favorecían el crecimiento de la industria azucarera en México y la situación internacional, en particular el conflicto cubano-norteamericano que al poner término a las ventas de azúcar cubano en los Estados Unidos abrió la puerta para que otros países latinoamericanos tuvieran mayor participación en el mercado estadounidense. La historia de los diversos motivos internos que llevaron al auge de la industria azucarera mexicana desde finales de los años cincuenta y de los esfuerzos para que ésta encontrara oportunidades de vender en los Estados Unidos son los temas que se tratan en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

MEXICO SE CONVIERTE EN EXPORTADOR DE AZUCAR

México se convirtió en un exportador importante de azúcar a Estados Unidos a partir de 1960. Para poder comprender cómo llegó a tener tal desarrollo el sector externo del azúcar, es necesario analizar el crecimiento de la industria que le permitió a México aumentar sus excedentes exportables, así como el esfuerzo consciente de los industriales y del gobierno mexicano por obtener una cuota en el mercado norteamericano a partir de 1956. Sin embargo, fue un incidente internacional, totalmente ajeno a México, que permitió la ampliación extraordinaria de la cuota azucarera mexicana en el mercado americano. El conflicto entre Cuba y Estados Unidos iniciado en 1960, permitió que México substituyera una parte del tradicional abastecimiento de azúcar cubano a Estados Unidos.

I.- El crecimiento de la industria azucarera en México.-

Para explicar el paulatino crecimiento de la industria azucarera mexicana hay que tomar en cuenta la convergencia de intereses tanto de los industriales azucareros como del gobierno. Los primeros habían buscado reducir sus costos mediante el aumento de la producción lo cual lograron a través de inversiones reducidas --comparadas al costo que representa abrir un nuevo ingenio-- que permitían abrir cuellos de botella en las diferentes etapas de producción, pa-

ra utilizar en forma más eficiente la capacidad instalada - de sus ingenios; a su vez pensaban en la posibilidad de poder exportar algún día al atractivo mercado americano si es que el creciente aumento de la demanda interna lo permitía.[1/] Por último quedaba la posibilidad de exportar al mercado libre, que aunque por lo general representa precios deprimidos, en ocasiones podría permitir grandes ganancias de acuerdo a las alzas y bajas del precio.

Paralelamente al deseo de los industriales azucareros, en el gobierno había la clara visión de que a través de la exportación al mercado norteamericano de azúcar se podrían obtener fuertes divisas que servirían para equilibrar la balanza comercial con Estados Unidos. Las políticas gubernamentales que ayudaron al crecimiento de la industria se manifestaron en dos campos principalmente: en la regulación - del mercado y en la política crediticia.

a) Regulación del mercado.-

La compleja industria de la producción de caña de azúcar sólo ha conocido el auge en México, al igual que en muchos otros países, cuando ha recibido el apoyo gubernamental.

La fuerte inversión que representa la instalación de un ingenio y el tiempo requerido para lograr un equilibrio entre campo y fábrica --por lo menos unos cuatro años--, nece

---

[1/] El crecimiento anual de la demanda de azúcar en México ha tenido un promedio del 6%.

sita ofrecer cierta seguridad al industrial que arriesga su capital en la empresa. Por otra parte la necesidad de fuertes créditos en momentos precisos, han requerido en la mayoría de los casos el aval del gobierno. El gobierno también ha tenido que dar seguridad al campesino sobre el precio que se le va a pagar por su caña, pues de otra forma podría sembrar otro cultivo, que significaría la ruina para el industrial.

La industria azucarera se originó en México desde los primeros tiempos de la conquista. En 1552 Hernán Cortés -- instaló el primer trapiche en San Andrés Tuxtla, (cerca de Veracruz) con la experiencia obtenida de sus observaciones en las Antillas. Las condiciones climáticas de esa región son muy favorables para el cultivo de la caña y la planta - recién introducida floreció. Hoy en día la región de Veracruz ha sido reconocida como una de las secciones más favorecidas por la naturaleza para el cultivo de la caña y constituye la región productora más importante de la república.2/

La industria azucarera en la Nueva España recibió un - fuerte apoyo de la Corona, quienes decidieron abrir nuevos trapiches e ingenios recibieron tierras y encomiendas de indios, pero la natural resistencia de los indios a la explotación y al rudo trabajo que se les imponía hizo que los españoles importaran esclavos negros. Sin embargo, la industria

2/Banco de México, S.A., La industria azucarera en México. México, 1952, Tomo I, p. 39.

en la Nueva España no recibió el mismo impulso de la Corona que recibió la región de las Antillas, principalmente Cuba. En las Antillas no sólo se otorgaban tierras y mano de obra esclavizada al empresario, sino que también se le dejaba libre todo obstáculo al otorgársele igualmente el financiamiento.[3]

Esto hizo que en la región que hoy es México la mayor parte de la producción azucarera quedara finalmente en manos de órdenes religiosas, principalmente de Jesuitas, aunque también de Agustinos y Dominicos, que contaban con sus propias fuentes de financiamiento.

Durante la colonia se extendió la producción azucarera rápidamente a diversas regiones de lo que hoy es México. Llegaron a existir cerca de cincuenta ingenios azucareros en lo que hoy son los estados de Michoacán, Veracruz, Morelos, Puebla, Oaxaca y Chiapas.[4] A pesar de que los productores buscaban la exportación, la Corona tenía otras ideas. En México tenía muchas otras fuentes de riquezas que explotar y con qué comerciar, como la minería, y prefería comerciar en este renglón con las Antillas para suplir la falta de otros recursos en esta región.

La industria azucarera en México fue destrozada durante

---

[3] Ganem, Narse M., Evolución Histórica de la Industria Azucarera Mexicana. México: 1967, UNPASA. pp. 95-96.
[4] Ibid., p. 96.

la guerra de independencia. La causa directa de su destrucción no fue que las plantaciones sirvieran como campo de batalla, sino que los insurgentes querían destruir un símbolo de siglos de opresión. "Así pues, a pesar de que la guerra de independencia no causó directamente la destrucción de la industria azucarera durante la furia de los combates, los insurgentes, creyeron hacer un servicio a México acabando con ella".[5/]

Después de esta crisis, la industria azucarera en México no se recuperó sino hasta fines de siglo. Las luchas políticas internas, la inseguridad del comercio por la falta de comunicaciones, la dificultad de conseguir financiamiento y la expulsión de los españoles de México que era quienes sabían manejar los ingenios azucareros, todos estos factores contribuyeron a que disminuyera la producción. Mientras tanto en las Antillas se introducían nuevos métodos que favorecían la producción, figurando como principal productor Cuba, quien había absorbido el mercado del que había sido gran productor del Caribe: Haití, y cuya exportación había desaparecido a causa de la revolución de 1791. Cuba se convirtió entonces en el principal exportador del continente americano.

Los intentos de reorganización de la industria azucarera en México corresponden a la segunda mitad del siglo XIX. En 1842 se creó la Dirección General de la Industria Nacio -

---

5/ Ibid., p. 115.

nal que señalaba como ramo más importante para las tierras calientes la producción del azúcar. Sin embargo, los trabajos de rehabilitación no empezaron sino hasta 1860 aproximadamente. Los resultados de esta iniciativa de crédito gubernamental se dejaron sentir a partir del año de 1860 cuando aumentó la producción azucarera. La construcción de los ferrocarriles iniciada en 1850 con la línea México-Veracruz, vino a dar un nuevo impulso a la industria azucarera por la facilidad del transporte. Aunado a este factor la política del porfiriato que favoreció la concentración de la tierra, permitió el aumento de la producción substancialmente. El gobierno de Díaz dio un nuevo apoyo oficial a la industria. Se le ayudó a través de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Esto dio un vigoroso impulso a las obras de riego y, con ello, al mejoramiento de los ingenios. Se hizo más regular la fabricación de azúcar y las carencias del producto disminuyeron considerablemente. También hubo un sensible aumento en el consumo. Alentados por estas circunstancias, los industriales iniciaron trabajos de ampliación de nuevas tierras de cultivo.

Al aumentar considerablemente la producción de azúcar[6] los productores sintieron la necesidad de agruparse para evitar que la competencia bajara los precios al grado de que fuera incosteable la producción. Así empezó la historia de las agrupaciones particulares de productores y comerciantes

[6] Ver cuadro 4 en el Apéndice Estadístico.

que nunca lograron controlar la mayoría de la producción y - que tuvieron una vida precaria. Esta duró mientras había sobreproducción y desaparecían frente a la escasez de azúcar y la posibilidad de aumentar los precios. A principios de siglo se formó en el estado de Morelos la Asociación de Productores de Azúcar y Alcohol que tuvo una vida efímera y se disolvió al poco tiempo. Posteriormente en 1908 se fundó la - Unión Azucarera de Sinaloa, S.A., que agrupó productores de Sinaloa, Nayarit y Colima y duró dos años.[7/] Fue en este -- grupo de productores que se originaron las agrupaciones que en la época posrevolucionaria tomarían un carácter oficial.

Durante la revolución, desde 1911 hasta 1915, gran parte de la maquinaria de los ingenios fue destruída y la escasez de azúcar se hizo sentir de una manera aguda, al grado - que fue necesario la importación en algunos períodos. En su mandato el Presidente Obregón buscó revivir la industria muerta por la lucha, quería evitar la importación y para dar 'seguridad' a la industria, promulgó el Código Agrario que conservaba la unidad agrícola-industrial. Inmediatamente después se reunieron en una asociación los integrantes de la antigua Unión Azucarera de Sinaloa, S.A., a quien se les agregó el importante ingenio "El Potrero" de Veracruz. La asociación tomó el nombre en 1921 de Sonora Commission Company, S.A. Siguiendo este ejemplo en el año de 1925 algunos pro -

[7/] Banco de México, Op.Cit., pp. 43-45.

ductores de Puebla y Veracruz formaron la Compañía Comercial Comisionista que se disolvió antes de cumplir un año de vi - da.[8/]

Calles, quien al igual que Obregón buscó alentar la industria azucarera, enfrentó en 1926 la recuperación total de la producción azucarera, que trajo una sobreproducción y a - consecuencia una baja de precios que puso en peligro la su - pervivencia de muchos ingenios. Para el año de 1927 el go - bierno empezó a considerar la conveniencia de obligar a los productores a agruparse y, el 30 de agosto del mismo año, decretó un impuesto de 2 centavos por kilogramo de azúcar producida para concederlo como subsidio a los productores que - integraran la Asociación Reguladora del Mercado del Azúcar - que sería reconocida oficialmente por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; creó a la vez la Comisión Nacional Azucarera como dependencia oficial de enlace.[9/] Sin embargo, pronto bajó la producción en el año de 1927 y aún más en el de 1928 elevando rápidamente el precio del dulce. Para el - 14 de abril de 1928 los industriales habían perdido interés en la asociación y en esta fecha se derogó el impuesto dando fin a la asociación.

La prosperidad duraría poco y pronto se dejaron sentir los efectos de la gran depresión. En el año de 1929 hubo una

[8/] Ganem, Op.Cit., p. 45.
[9/] Banco de México, Op.Cit., p. 19.

crisis de sobreproducción nuevamente, los productores de Pue bla y Veracruz volvieron a considerar la conveniencia de aso ciarse y formaron la Agencia de Ventas del Sur. La Sonora - Commission Company en este mismo año se transformó en la Com pañía Almacenadora y Realizadora del Azúcar, S.A. Ambas en 1931 se fusionaron para formar la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol. Esta nueva entidad se vio apoyada por el subsidio gubernamental. El 5 de enero de 1931 - la Secretaría de Hacienda dictó un impuesto de cinco centavos por kilogramo de azúcar producido, concediendo a la vez un - subsidio por igual cantidad, menos gastos, a los productores que se agruparan en la Compañía antes mencionada. Esta se en cargaría de exportar los sobrantes almacenados e implantar las medidas conducentes para nivelar la producción, establecidas por una comisión oficial: Comisión Estabilizadora de la Indus tria Azucarera, integrada por delegados de los ministerios de Hacienda, e Industria y Comercio, así como de los productores asociados.

La Compañía logró el descongestionamiento del mercado - con la exportación de 112,000 toneladas de excedentes, la es tabilización del precio del azúcar a un nivel razonable y la limitación de la producción a través de las diversas medidas dictadas. Esto hizo renacer la confianza en la industria y permitió al Banco de México acudir con el crédito necesario para amortizar en cuatro años las pérdidas que resultaron de la exportación.

Una vez probadas las ventajas de la agrupación, ésta se convirtió en "Azúcar, S.A.", con 76 productores asociados de diversas regiones del país a los que se aunaron, bajo convenio especial, 16 productores de Tabasco y Yucatán, ya que éstos tenían su propio mercado.10/

En 1938 comienza la era de los precios oficiales en el mercado nacional del azúcar. El 20 de marzo aparece en el - Diario Oficial el "Decreto que autoriza los precios del azúcar" y el día siguiente se funda la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. (UNPASA) en una asamblea de -- los accionistas de la empresa "Azúcar, S.A." La transformación ocurrió con el propósito de los industriales azucareros de ceñirse a la Ley de Asociaciones de Productores para la - Distribución y Venta de sus Productos promulgada el 25 de junio de 1937, siguiendo la recomendación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del ordenamiento legal citado en el párrafo anterior - creemos oportuno reproducir algunos artículos que explican - por sí mismos cuál fue la función de las asociaciones de productores que, como la de los azucareros, tuvo por objeto: -- "garantizar a la nación el abastecimiento seguro y constante de un artículo de consumo necesario, elaborándolo en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades del país y dejando al gobierno federal la potestad de fijar los precios".11/

10/Ibid., p. 46

11/Manual Azucarero Mexicano 1958. /Director: Jorge G. Cárdenas/. México, D.F.: Compañía Editorial del Manual Azucarero, S.A. p. 9.

Artículo 1º.- La Secretaría de la Economía Nacional procederá, cuando lo estime conveniente, a constituir, en los términos de la presente Ley de Asociaciones de Productores, en la producción agrícola e industrial de todos aquellos artículos que afecten, de una manera fundamental, a la economía general del país y a las clases consumidoras, desde el punto de vista de sus actividades primarias.

Artículo 2º.- Dichas agrupaciones perseguirán entre otros fines los siguientes:

I.- Regular la producción de la República, del artículo que se trate, evitando competencias ruinosas.

II.- Fomentar el desarrollo de la Producción a medida que el consumo y la exportación lo justifiquen.

III.- Regular el mercado mediante la reglamentación respectiva, la fijación de precios de venta, la mejor distribución de los productos y la exportación de los excedentes de producción.

IV.- Proceder a la venta de precios uniformes y equivalentes de los productos de que se trate, para evitar las competencias ruinosas.

V.- Fomentar el consumo interior de los productos respectivos y la exportación sin perjuicio de aquél.

VI.- Procurar el mejoramiento de los productos en atención a las exigencias del mercado interior y exterior.

Artículo 8°.- Los miembros de las Asociaciones a que se refiere el Artículo 50, deberán entregar a la asociación a que pertenecen , toda la producción o existencia que se destine a la venta y se abstendrán en lo absoluto vender directamente en todo o en parte, los artículos que hayan producido, salvo autorización expresa de la propia asociación.

Artículo 140.- Todas las ventas efectuadas por las Uniones Nacionales, se considerarán hechas a nombre de todos los asociados, y el importe que se vaya obteniendo se distribuirá proporcionalmente a lo entregado o aportado por cada asociado.[12]

De hecho, aun cuando no de derecho UNPASA fue y es una cooperativa de ventas. Legalmente se estableció como una sociedad anónima de capital variable, cuyos socios serían todos los ingenios y el capital variaría según el número de socios. La UNPASA también se constituyó como una institución auxiliar de crédito. Esta característica fue vigente hasta el año de 1970 cuando todas las funciones relacionadas con el financiamiento azucarero pasaron a manos de la Financiera Nacional Azucarera, S.A. (FINASA). Su función originalmente fue la de proporcionar a los diferentes ingenios el dinero que necesitaban para refaccionar a los campesinos que cultivaban la caña de azúcar, así como para hacer frente a los di

[12] Ibid., p. 11.

versos gastos del ingenio, antes, durante y después de la zafra, tales como el pago de salarios, adquisición de combustibles, refacciones de maquinaria, substancias químicas, envases, etc. Cada ingenio se administraría individualmente, sin que la Unión tuviera derecho a intervenir en sus problemas internos. Sus funciones se concretaban, de acuerdo a sus bases constitutivas, a distribuir y vender el azúcar que le aportaban sus asociados en la forma más conveniente, a pignorarla - para obtener el financiamiento que necesitaban sus socios, a contratar a nombre de los ingenios la fabricación de algunos artículos indispensables que comprados en conjunto resultan más baratos, como los envases y a proporcionar asistencia técnica, agrícola e industrial a sus asociados.

Para financiar a las fábricas de azúcar, la Unión practicó el crédito especializado en cuatro renglones que tenían por objeto: a) refaccionar a los ingenios durante el proceso industrial; b) refaccionarlos a efecto de que éstos refaccionasen a los campesinos y estuvieran en posibilidad de reparar su maquinaria; c) costear la fabricación de los envases; y d) incrementar el cultivo de la caña mediante créditos otorgados a los ingenios para que éstos habilitaran nuevas siembras en exceso de las ordinarias. Las fuentes de financiamiento eran: el Banco de México, la banca privada, nacional y extranjera en operaciones directas, prendarias y de descuento de cartera. Posteriormente, en 1953, la Financiera Nacional Azucarera en operaciones directas, prendarias y de descuento de car

tera. La garantía a los préstamos de FINASA fueron las unidades industriales y los azúcares que éstas producían.

Una vez establecido el marco legal de UNPASA, el gobierno podía fijar e implementar los precios oficiales para el azúcar, y a través de otras legislaciones posteriores distribuir las ganancias provenientes de la venta de azúcar. Mediante la legislación cañera se estableció que el 50% de la liquidación otorgada por UNPASA, debería ir a los campesinos y el otro 50% se debería destinar a pagar los salarios de los trabajadores de fábrica --organizados dentro del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, Alcoholera y Similares de la República Mexicana--, materiales, refacciones, combustibles y otros, controlando de esta manera la ganancia del empresario. La liquidación, o sea, el resultado de la venta del azúcar de cada ingenio una vez reducidos los gastos de la Unión y los descuentos de todos aquellos adeudos exigibles, era entregada al industrial.[13] Bajo este sistema, al aumentar el endeudamiento de los ingenios, el estado como acreedor, pasó a tener cada vez más control sobre las acciones de los ingenios particulares y por consiguiente sobre la Unión. Sin embargo, esta situación no se hizo evidente mientras se mantuvo alto el precio del azúcar. Entre 1938 y 1958 los precios fueron aumentando paulatinamente haciendo costeable la producción de azúcar en la mayoría de los inge-

[13] ¿Qué es UNPASA?, Publicado por UNPASA en 1963.

nios y aun permitiendo la sana expansión de la industria. Los aumentos permitieron cubrir el aumento de salarios de los trabajadores de fábrica que fueron negociados y aumentados por contrato colectivo cada dos años. Sin embargo, el aumento de precios de noviembre de 1958 decretado por el entonces Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines que fijó el precio a un peso treinta y cinco centavos el kilogramo de azúcar al mayoreo y a un peso cuarenta y cinco centavos al menudeo, sería el último aumento en muchos años.

b) Política crediticia.-

El crédito ha sido el instrumento más eficaz que ha tenido el gobierno para dar impulso a la industria azucarera. Todas las industrias pueden expander su producción a través de inversiones que aumenten la capacidad de producción rompiendo cuellos de botella, sin embargo dadas las características especiales de la industria azucarera, éstos son más significativos. Esta industria en México ha tenido un origen familiar que ha crecido poco a poco y no como resultado de una planeación cuidadosa y a largo plazo. Por lo tanto la capacidad de producción en ciertas etapas siempre ha resultado mayor que en otras por lo que la facilidad del crédito ha permitido su rápida expansión al nivelar su capacidad en todas las etapas de la producción.

El crédito no sólo es importante en la ampliación de la capacidad industrial, sino también en el campo. Para produ-

cir más caña de azúcar es necesario dar financiamiento al campesino para abrir nuevas tierras, para fertilizantes y para irrigación. Estos créditos, además de los que anualmente se otorgan al campesino para refaccionarlo, dado la estructura de la tenencia de la tierra en México generalmente han necesitado al aval del gobierno.

Con la fundación de UNPASA en 1938, aumentaron considerablemente el total de créditos otorgados a la industria azucarera. Tan sólo para 1939, el monto de los créditos se había más que triplicado con respecto a los otorgados en 1937.[14/] Este fue el resultado de la fuerza que adquirieron los industriales a través de la UNPASA para solicitar al Banco de México y a otras instituciones privadas nuevos y mayores créditos. La sólida agrupación de industriales azucareros, que tenía la supervisión del gobierno federal, daba una mejor garantía que cada uno de los ingenios por individual.

En 1943 un grupo de industriales azucareros fundaron una institución de crédito especializada para dar financiamiento al sector azucarero. Esta se constituyó como una financiera privada que recibió el nombre de Financiera Industrial Azucarera, S.A. El capital fue aportado por los principales industriales azucareros para prestar dinero exclusivamente a ingenios azucareros y compartiendo así la tarea del financiamiento de la industria azucarera con otras fuentes oficiales.

[14/] UNPASA, Estadísticas Azucareras 1973. Cuadro No. 35.

Sin embargo, la vida de la Financiera Industrial Azucarera - como institución privada fue corta. En 1953, el gobierno federal compró la mayor parte de las acciones y la transformó en una institución nacional de crédito bajo el nombre de Financiera Nacional Azucarera, S.A. (FINASA). El 15 de diciembre de 1970, un Decreto Presidencial dio a FINASA un papel - predominante en el financiamiento del sector azucarero mexicano, convirtiéndole en la institución financiera oficial de la industria azucarera. El Decreto estableció que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrían la presidencia de FINASA.

A través de UNPASA y FINASA hubo un aumento en el crédito paulatino hasta llegar al año de 1950, donde nuevamente - existe una diferencia substancial con respecto al año anterior. El aumento substancial se puede atribuir a la respuesta que dio el gobierno federal a la petición de los industriales azucareros de aumentar el crédito para elevar la producción en la década que abarcara de 1950 a 1960.

En una carta con fecha del 28 de julio de 1950, el Lic. Aarón Sáenz, el entonces Director General de UNPASA, se dirigió al Lic. Ramón Beteta, al Sr. Nazario Ortiz Garza y al Lic. Antonio Martínez Báez, respectivamente Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería y Economía Nacional, pidiéndoles que se implementara un programa en la industria azucarera que buscara elevar la producción azucarera

a 890,000 toneladas para 1955 y el millón de toneladas para 1960. En 1950 la producción azucarera fue de 589,965 toneladas. Adjunto a la carta venía un cuidadoso estudio sobre la situación en que se encontraba en esos momentos la industria azucarera nacional y donde explicaba como era necesario aumentar la producción para seguir abasteciendo las necesidades del aumento en el consumo nacional. Por lo tanto se proponía que eran necesarios más créditos para ampliar la capacidad instalada y cuyo costo sería menor al de instalar nuevos ingenios. También se hacía solicitud para la compra de nuevos materiales que deberían ser adquiridos cuanto antes debido a la precaria situación de la paz internacional. En un memorandum adjunto especificaba cuáles eran las necesidades de cada ingenio para ampliar al máximo su capacidad instalada.

Finalmente el Lic. Aarón Sáenz hacía un llamado para que la Secretaría de Recursos Hidraúlicos instalara de inmediato obras de riego necesarias para elevar la productividad de los ingenios. Señalaba también que cualquier excedente del mercado interno recibiría un precio alentador en el mercado mundial debido a que la reciente devaluación de nuestra moneda hacía favorable la exportación.

Los resultados se dejaron sentir inmediatamente, ese mismo año los créditos aumentaron un 68% con respecto al año anterior y sobre todo se aumentaron líneas especiales de crédito para fertilizantes y nuevas siembras ese mismo año. Había

una decisión consciente en el gobierno de impulsar a la industria azucarera.

Las propuestas del Lic. Aarón Sáenz fueron superadas gracias al aumento del crédito. Mientras él proponía que la producción se elevara a 890,000 toneladas para 1955, en ese año llegó a 901,336. En 1960 la producción llegó casi al millón y medio de toneladas, cuando se proponía como un gran logro llegar al millón de toneladas. El rápido aumento de la producción sobrepasó todas las expectativas concebidas por los industriales azucareros. Esta situación llevó a pensar para principios de 1960 que podría traer graves problemas si no se empezaba a controlar la producción en alguna forma o si no se encontraba salida adecuada para el excedente.

La preocupación de los industriales por la acumulación de azúcar llegó a plantearse en la asamblea de accionistas de la UNPASA. En su informe encontramos el siguiente párrafo:- "En el primer semestre de 1960, la industria azucarera se vio presionada por la acumulación de elevados excedentes, cuya rápida salida era incierta, principalmente por las limitaciones de los mercados exteriores. Esta experiencia en el crecimiento irregular de la producción, llevó a los miembros de esta Unión Nacional de Productores de Azúcar, así como a los representantes oficiales dentro de su H. Consejo de Administración, a adoptar medidas tendientes a prever situaciones similares".15/

15/UNPASA. Informe a la Asamblea Ordinaria de Accionistas. Ejercicio 1960. México, 1961.

Las medidas propuestas por el Consejo de Administración de esta institución eran el establecimiento de un sistema de cuotas que determinara el volumen máximo de producción de azúcar por ingenio necesario para satisfacer el consumo interno de azúcar y los compromisos exteriores, pero evitando la acumulación excesiva.

La UNPASA, aunque buscaba regular la producción para evitar la acumulación de excedentes azucareros que por el momento sólo parecían tener salida al mercado libre donde los precios eran por abajo del costo de producción, no perdía la esperanza de poder exportar a Estados Unidos obteniendo una cuota mayor en este mercado.

El 27 de mayo de 1960, UNPASA publicó un folleto, en español y en inglés titulado "México funda su petición para obtener de Estados Unidos una cuota más equitativa". A pesar de que empezaba a hacerse más notorio el conflicto entre Cuba y Estados Unidos, UNPASA no parecía visualizar las consecuencias que éste podía tener. Fundaba su argumento en que Estados Unidos podía asignar a México un aumento de cuota - hasta de 200,000 toneladas, sin necesidad de reducir los abastecimientos que tenía en esos momentos de proveedores nacionales y extranjeros. El azúcar mexicano podría cubrir - el aumento anual del consumo de Estados Unidos y los déficits de otras áreas. En el folleto también se mencionaba que México ocupaba el primer lugar en América Latina y el cuarto -

en el mundo, como comprador de productos de Estados Unidos y que del total de las importaciones de México, más de tres cuartas partes procedían de dicho país. Hacía énfasis particularmente en que la industria azucarera mexicana, por sí sola, adquiriría maquinaria agrícola e industrial, equipo de transporte, fertilizantes y otros productos norteamericanos, por más del doble del valor de las ventas de azúcar mexicano a los Estados Unidos.

Los industriales azucareros no olvidaron mencionar en el folleto publicado por UNIASA los argumentos que venían utilizando frente al Congreso americano. Se señaló la ventaja geográfica de México para abastecer a Estados Unidos; el desnivel tradicional de la balanza comercial de México con respecto a Estados Unidos y finalmente se dijo que si México exportara más azúcar a Estados Unidos, aumentaría su capacidad para adquirir productos norteamericanos. Esta no era la primera vez que UNIASA se preocupaba seriamente por el mercado norteamericano. En realidad, desde 1954 los productores azucareros mexicanos habían iniciado gestiones serias para conseguir una cuota en el mercado azucarero norteamericano. Tales gestiones, que se llevaron a cabo esencialmente a través de un cabildero, ilustran bien el tipo de mecanismos que los productores mexicanos pueden emplear para tener una influencia en la política comercial de los Estados Unidos y arrojan luz sobre el tipo de argumentos que han sido utilizados tradicionalmente para negociar con los Estados Unidos en

materia de comercio.

II.- La búsqueda de la cuota azucarera norteamericana.-

Los mayores esfuerzos para conseguir una cuota azucarera en el mercado norteamericano fueron por parte de UNPASA, aunque recibieron la ayuda marginal de la Embajada de México en Washington y la asesoría de la Oficina del Banco Nacional de Comercio Exterior en Nueva York.

El subdirector de UNPASA, Rafael Villa Corona, partió para Washington en el año de 1954 y decidió establecerse allí hasta lograr para México una cuota en el mercado norteamericano. Por recomendación del representante del Banco Nacional de Comercio Exterior, el primer paso fue contratar un cabildero ("lobbyst") para que representara oficialmente los intereses de México frente al Congreso norteamericano. La profesión de cabildero, regulada bajo el "Foreign Agents Registration Act" de 1938, exige que sean ciudadanos norteamericanos quienes se registren para atestiguar frente a los diversos comités y subcomités del Congreso a favor de los intereses de los países extranjeros. En el caso particular de la legislación azucarera, las audiencias eran en el Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados y en el Comité de Asuntos Financieros del Senado.

El cabildero recomendado fue el abogado norteamericano Oscar L. Chapman, quien gozaba de gran prestigio en Washington

por haber sido Secretario del Interior bajo la administración del Presidente Truman y de quien recientemente se había hablado mucho como posible director para la campaña presidencial - de demócrata Adalai Stivenson. Los mexicanos se entrevistaron con él y llegaron al acuerdo de que Chapman representaría los intereses de la industria azucarera mexicana frente al Congreso con el propósito de obtener una cuota. Chapman recibiría para empezar un sueldo de dos mil dólares mensuales que aportaría UNPASA en pago a sus servicios. El sueldo de Chapman fue aumentando con los años y de no haber sido que los industriales azucareros se encontraban asociados en una Unión de - Productores, les hubiera sido imposible sufragar los gastos - por individual.

A pesar de que era el abogado Chapman quien conocía como se manejaban las cosas en Washington, Villa Corona rápidamente aprendió, con singular avidez, cómo manipular intereses dentro del Congreso. Observó que Cuba lograba mantener el - monopolio de la cuota azucarera a través de los once despachos que tenía en Washington con diversos cabilderos y agentes de prensa.

El primer día que empezaron las audiencias para renovar la legislación azucarera que se vencía en 1955, en el Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados, se registraron veintisiete personas para hablar a favor de Cuba. Entre ellos se encontraban desde representantes de importantes com

pañías norteamericanas que exportaban maquinaria a Cuba, hasta pequeños comerciantes que venían de lugares distantes para asegurar que su ingreso dependía de las exportaciones que hacían a Cuba. Los representantes de importantes compañías argumentaban audazmente sobre el número de familias norteamericanas cuyos ingresos dependían de la actividad económica - generada de la exportación a Cuba, y de cómo era necesario - que los cubanos mantuvieran su ingreso por concepto de la venta de azúcar para que pudieran seguir comprando producción - manufacturada en Estados Unidos y por lo tanto abierta esa - fuente de trabajo para el electorado de tal o cual región, a la cual pertenecía alguno de los diputados pertenecientes a ese Comité. Observando esta situación, Villa Corona decidió intimidar a aquellas empresas que atestiguaban a favor de Cuba y que también tenían exportaciones a México. Se puso en comunicación con los directores de las empresas que seguían en la lista de las audiencias para advertirles que sus ingresos también dependían de sus exportaciones a México y que México también quería una cuota en el mercado norteamericano. Así logró reducir el número de personas que atestiguaban a - favor de Cuba en las audiencias del Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados.

Cuando se presentó el caso de México ante dicho Comité, el abogado Chapman pidió un reconocimiento para México como potencial exportador, haciendo énfasis en que México era el principal comprador de Estados Unidos en Latinoamérica e in-

directamente dijo que no había razón alguna para que Cuba recibiera casi la totalidad de la cuota extranjera. Dijo textualmente: "el mal esencial de la propuesta de ley del ejecutivo es que perpetua un sistema que ignora la realidad de hoy en día y se basa solamente en la historia antigua. Bajo esta ley, las cuotas extranjeras no se distribuyen de acuerdo a las necesidades y a los méritos de 1955, pero esencialmente en una base cuantitativa de distribución que corresponde a 1934. Sin importar lo que ha pasado en materia de relaciones políticas y económicas en los años posteriores, la parte del león del mercado se reserva a unos cuantos productores - que se encontraban por allí primero. Sin importar qué tan eficiente es un productor, está substancialmente excluído del mercado norteamericano."[16] Sin embargo, el testimonio de -- Chapman no tuvo gran impacto sobre los miembros del Comité, el paso definitivo fue dado por Villa Corona.

Una vez que Villa Corona logró comprender la forma de - manipular dentro del Congreso, obtuvo para México la primera cuota en el mercado norteamericano de la siguiente forma: Villa Corona ayudó a una compañía petrolera norteamericana para consumar una venta de fertilizantes en México y a cambio de ello pidió su cooperación. Esta compañía, lo recomendó con el senador Kerr, demócrata de Oklahoma, quien era uno de los

[16] Hearings before the Committe on Agriculture House of Representatives on H.R. 12525. Washington: Government Printing Office, 1955.

jerarcas más importantes de su partido y que además de ser socio de una compañía perforadora de pozos de petróleo, era quien se encargaba de dirigir la política de las compañías petroleras en el Congreso. Kerr habló con los senadores para que votaran a favor de México. Habló muy particularmente con el entonces senador Lyndon Johnson, quien además de ser líder de la mayoría en el Senado, tenía gran ingerencia en las contribuciones económicas que las compañías petroleras hacían para los gastos de campaña electoral de diputados y senadores. El entonces senador Holland buscaba su reelección por el estado de Florida. Holland estaba íntimamente ligado a las campañas de los cubanos y actuaba extraoficialmente como su abogado en favor de sus diversas causas, principalmente la cuestión de la cuota azucarera. Cuando Holland pidió su apoyo a Johnson para la campaña, éste le dijo que no podía ayudarle por su compromiso con los mexicanos.

El resultado del apoyo de Johnson, fue que los cubanos, con tal de acabar de una vez por todas con los problemas que les estaba ocasionando Villa Corona, convocaron a una junta con los mexicanos. En ella, propusieron que a cambio de que Villa Corona dejara de intervenir en el Congreso causando problemas a Cuba, buscarían que se le otorgara una pequeña cuota azucarera a México.

Finalmente, se le otorgó a México una cuota de 10,000 toneladas para el año de 1956, que iría creciendo cada año has

ta llegar a 50,000 toneladas en 1960. Aunque la cuota fue - muy pequeña, era importante, por una parte demostró que los mexicanos podían utilizar todos los mecanismos del Congreso norteamericano para lograr grandes beneficios y por la otra, la obtención de la cuota fue un gran aliciente para los productores de azúcar, quienes vieron una nueva salida al aumento de su producción. Se había logrado obtener una cuota a - precios muy atractivos y una vez obtenida se podía pensar en hacerla mayor conforme aumentara la producción. México tenía ya el pie adentro de la puerta. Este paso fue más significativo de lo que se pensaba. Cuando vino el conflicto entre - Estados Unidos y Cuba, la cuota de México se amplió extraordinariamente, esto fue más fácil una vez que México había demostrado su capacidad de abastecimiento.

Aunque el primer año que entró en vigencia la cuota, México tuvo dificultades para cumplir con ella, el paso adelante ya estaba dado; se había logrado vencer el obstáculo para obtenerla y ahora abría posibilidades para los próximos cinco años a la industria azucarera mexicana. Los industriales buscarían con esta nueva oportunidad expander su producción y el estado estaba dispuesto a apoyar a la industria en este propósito. Los dos factores estaban reunidos: el incentivo para los industriales de incrementar su producción para buscar la exportación y el apoyo del gobierno en forma de crédito. Estos llevarían al acumulamiento de existencias azucareras, que en un momento coyuntural permitirían a México aumentar sus ex

portaciones significativamente a Estados Unidos, que sería el antecedente para obtener una cuota fuerte.

III.- Un acontecimiento inesperado: el conflicto con Cuba.-

La suspensión de la cuota azucarera cubana por el Congreso de los Estados Unidos trajo importantes consecuencias, tanto para estos dos países, como para los que ahora substituirían a Cuba en el abastecimiento del mercado norteamericano.

Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba se habían mantenido muy estrechas a partir de la independencia de la Isla y repercutían tanto en los aspectos políticos como los económicos cuya principal manifestación era el azúcar.

Como resultado de la guerra entre Estados Unidos y España --de la cual resultó la independencia de Cuba en 1898-- tres áreas con gran potencial en producción azucarera fueron incluídas dentro de la protección arancelaria de Estados Unidos. Las nuevas colonias de Puerto Rico y las islas Filipinas podían ejercer el comercio libre con los Estados Unidos, como si fueran parte integral de su territorio. Cuba recibió un trato preferencial bajo la Convención de Reciprocidad Comercial de 1902, la cúal establecía una reducción del 20% en todos los aranceles.

A partir de entonces, la economía cubana empezó a especializarse en el monocultivo del azúcar y a depender para su supervivencia económica de la protección arancelaria que le

brindo Estados Unidos. Durante la primera guerra mundial, la industria azucarera cubana se expandió para poder abastecer las necesidades del mercado norteamericano, que debido a la guerra sólo podía comprar azúcar en Cuba por su cercanía. -- Al fin de la guerra, Cuba vendía a Estados Unidos todo el - azúcar que este país compraba en el extranjero y con la prosperidad de la industria azucarera en Cuba vino una fuerte -- inversión norteamericana en este sector de la economía.

Como ya ha sido señalado en el capítulo I, los productores de azúcar norteamericanos establecidos en Cuba garantizaron un sistema preferencial para el azúcar cubano. Dejaron sentir su influencia en el Congreso americano y toda la legislación posterior, incluyendo el Jones-Costigan Act, vino a - asegurar un mercado seguro para su producción. La posición de Cuba en el mercado norteamericano no tenía rival desde el establecimiento de cuotas en 1934.

Sin embargo, para 1960 Estados Unidos decidió suspender la cuota azucarera cubana bajo el argumento de que la revolución cubana constituía una amenaza a su seguridad nacional. Inicialmente nada permitía pensar que el triunfo de los guerrilleros de la Sierra Maestra llevaría a una restructuración completa de las relaciones económicas de Cuba con el exterior y a una nueva posición de países como México en el mercado azucarero norteamericano. Al subir Fidel Castro al poder contaba con el apoyo de Estados Unidos, pues se pronunció a fa-

vor de un gobierno democrático de forma representativa y prometió que todo cambio revolucionario tendría que ser aprobado por referendum libre.

En abril de 1959 Castro visitó Estados Unidos extraoficialmente. Se entrevistó con varios funcionarios norteamericanos así como con el entonces vice-presidente Nixon. En sus entrevistas con funcionarios de los Departamentos de Comercio y Estado, trató de señalar claramente que Cuba era soberana tanto en lo político como en lo económico. Castro dijo que la propiedad de extranjeros no sería nacionalizada, pero también hizo énfasis en la independencia económica de la Isla.

La administración Eisenhower adoptó una actitud pasiva frente a la crisis económica de Cuba, consecuencia de dos años continuos de lucha política. Las declaraciones de Castro provocaban cierta inquietud, pues era difícil pensar que Cuba fuera independiente en el aspecto económico cuando la economía del país estaba en manos de extranjeros. Tan sólo en el sector azucarero más del 40% de la producción del país provenía de tierras e ingenios propiedad de ciudadanos y compañías norteamericanas.17/

El 3 de junio de 1959 se promulgó la Ley de Reforma Agra

17/ Garza C., Lucinda. "Causas y desarrollo del conflicto cubano-norteamericano de enero de 1959 a julio de 1960", Foro Internacional, (Revista trimestral publicada por El Colegio de México) Vol. IX, Núm. 4, abril-junio 1969, p. 364.

ria que establecía la repartición de tierras ociosas, concedía un mínimo de hectáreas a los campesinos sin tierra y un máximo a los latifundistas. Habría una indemnización de acuerdo al valor catastral que habían declarado los propietarios sobre sus tierras.

Inmediatamente se dejó sentir la protesta de los terratenientes y seguida de ella, la oficial de Estados Unidos. - El gobierno norteamericano definió su política hacia Cuba al enviar una reclamación oficial. El tono general de la nota reflejaba la decisión del gobierno norteamericano de intervenir en los asuntos internos de Cuba. Además de criticar la ley y sus efectos, había una exigencia en el sentido de que se le diera un trato especial a los ciudadanos y empresas norteamericanos y que la aplicación de la ley debería ser discutida con ellos y con el mismo gobierno de Estados Unidos. El gobierno cubano respondió al pronunciamiento oficial norteamericano estableciendo firmemente que no admitiría ningún tipo de indicaciones que pudiesen afectar su soberanía nacional.

Conforme las relaciones entre Cuba y Estados Unidos deterioraban drásticamente, era inevitable que Cuba buscara fuentes alternas de financiamiento para lograr el desarrollo económico que su programa político proponía. En febrero de 1960 el vice-primer ministro soviético, Mikoyan, visitó La Habana. Al finalizar la visita, la Unión Soviética y Cuba -

firmaron un tratado comercial y financiero que mientras no a fectaba el comercio con Estados Unidos, permitía la industria lización de la Isla con los recursos obtenidos del excedente azucarero.

La respuesta de Estados Unidos al pronunciado acercamien to entre Cuba y la Unión Soviética fue de represalia en materia económica. El cambio de actitud se reflejó en un documen to publicado por el Departamento de Estado que declaraba a - biertamente que la Unión Soviética utilizaba a la revolución cubana como un instrumento de penetración comunista en Améri ca Latina. Paralelamente a esta declaración vino la negativa de las compañías petroleras establecidas en Cuba --subsidiarias de compañías norteamericanas-- a refinar el petróleo de procedencia soviética que había comprado el gobierno cuba no. Castro respondió a esta amenaza con la expropiación, que significó no sólo la pérdida de las refinerías, sino de la - deuda correspondiente al petróleo abastecido durante el año de 1959. Las compañías petroleras norteamericanas que habían perdido sus subsidiarias y la posibilidad de recuperar la deu da, con la ayuda de diversos órganos del gobierno norteameri cano, lograron establecer un boicot petrolero a Cuba, dejándola en dependencia total del abastecimiento de petróleo soviético. La siguiente amenaza de Estados Unidos fue el aviso de que el Congreso revisaría la Ley Azucarera, Fidel Castro declaró a este respecto: "Si Estados Unidos quita a Cuba par

te de la cuota azucarera perderá parte de sus inversiones; - si retira toda la cuota azucarera, perderá todas sus inver-- siones".[18]

La primera enmienda significativa a la legislación azucarera norteamericana vino a promulgarse en julio de 1960. - Bajo esta enmienda el Presidente de Estados Unidos estaba autorizado para determinar la cuota para Cuba, en el período - que comenzaba en julio de 1960 y que terminaba el 30 de ju-- nio de 1962, en aquellas cantidades que encontraba de acuerdo al interés nacional. Se le autorizaba también para que - importara de otras fuentes el azúcar necesaria para cubrir - la reducción de cuota cubana.[19]

La cuota cubana para 1960, que fue determinada por el - Presidente, no permitió ninguna importación de azúcar cubano a partir de mediados de julio de 1960 y desde entonces no se ha vuelto a importar azúcar cubano a Estados Unidos.

Inmediatamente el gobierno de Estados Unidos empezó a - buscar un abastecimiento suplementario en países que ya te - nían cuotas y que contaban con reservas que podían ser exportadas inmediatamente. Entre ellos figuró México como uno de los principales exportadores. México tenía una situación -- ideal: tenía una cuota pequeña pero significativa --en 1959

[18] Tomado del discurso de Fidel Castro del 24 de junio de 1960. Ibid., p. 380.
[19] U.S. Sugar Program, Op.Cit., p. 38.

había exportado 61,216 toneladas-- y tenía grandes reservas de azúcar acumuladas sin saber qué hacer con ellas. Además, tenía la ventaja comparativa, con respecto a los demás países, de poder hacer llegar su azúcar más rápido por su cercanía - geográfica con Estados Unidos.

La coyuntura internacional permitió a México convertirse en importante exportador de azúcar. A partir de entonces el azúcar se convertiría en el producto de exportación más - importante para México. En el año de 1960 México exportó - 354,196 toneladas, un aumento de 292,980 toneladas con res - pecto al año inmediato anterior y para 1961 exportaría ----- 584,763 toneladas al mercado norteamericano.[20] Era evidente, sin embargo, que el crecimiento de las exportaciones de azúcar dependería en un futuro de dos tipos de factores: la solución definitiva que el Congreso americano diera a la legislación azucarera, que había entrado en crisis después del conflicto cubano-norteamericano; y la manera en que las di - versas circunstancias internas, y en especial la política gubernamental de México influyera en la industria azucarera. - El objetivo del siguiente capítulo es estudiar la manera en que fue evolucionando la legislación azucarera a partir de - 1960 y la política que frente a ella siguieron los representantes mexicanos.

---

[20] Ver en el apéndice estadístico el cuadro número 3.

CAPITULO III

LAS MODIFICACIONES A LA LEY AZUCARERA NORTEAMERICANA CON MOTIVO DEL CONFLICTO CUBANO-NORTEAMERICANO

I.- La suspensión de la cuota cubana.-

La suspensión de la cuota azucarera cubana por el Congreso de los Estados Unidos, no fue un acontecimiento inesperado. Cuando en 1959 la legislación azucarera fue revisada por el Congreso para extender su vigencia más allá del 31 de diciembre de 1960, que era su fecha de vencimiento, ésta sólo se extendió hasta el 31 de marzo de 1961, previendo las posibles dificultades con el gobierno de Fidel Castro. Los congresistas observaron posibles incertidumbres en la industria azucarera cubana, debido al cambio de gobierno y a la futura relación de éste con los Estados Unidos. Cuando a mediados de 1960 se establecieron nuevas enmiendas a la legislación azucarera norteamericana, éstas constituyeron una amenaza a Castro, pues permitieron que el Presidente determinara la cuota para Cuba sin poner atención a las demás disposiciones de la Ley y que substituyera la cuota cubana aumentando otras cuotas existentes. El déficit de las áreas domésticas antes cubierto por Cuba, ahora sería cubierto por otras áreas domésticas y el resto de su cuota debería ser repartido entre países que ya tenían cuotas en el mercado norteamericano aunque se previó el poder obtener azúcar de otras fuentes.

Como se ha mencionado, a partir de julio de 1960 el Pre

sidente de los Estados Unidos no permitió la importación de azúcar cubana. El abastecimiento provino en su mayoría de - países que previamente tenían cuotas y que tenían existencias a la mano para exportación. El resto, cerca del 20% del total, se obtuvo del Caribe, Centro y Sud-América, bajo autorización especial.

La República de las Filipinas exportó a los Estados Unidos cerca de 176,000 toneladas por encima de su cuota fija. A los demás países extranjeros que tenían cuotas que sumaban 433,000 toneladas, se les otorgaron cuotas adicionales por - un total de 870,000 toneladas para reemplazar el azúcar cubano. La mayor parte de este azúcar vino de la República Dominicana, México y Perú. Otras 200,000 toneladas aproximadamente se compraron en países que no tenían cuota; la mayor parte de este azúcar vino de Brasil, la Federación de las Indias Occidentales y la Guyana Británica.[1]

A pesar de que la actitud del Congreso preveía o preparaba las dificultades con Cuba, la precipitación de los acontecimientos abrían una nueva serie de dudas para el futuro de la legislación azucarera norteamericana. Toda su legislación azucarera, especialmente a partir de la Jones-Costigan Act - de 1934, había tenido el propósito de beneficiar a Cuba, man

[1] Committe on Agriculture. Special Study on Sugar: A Report of the Special Study Group on Sugar of the U.S. Department of Agriculture. Washington: U.S. Government Printing Office, 1961.

teniéndola como principal abastecedor del mercado norteamericano. En 1959 una tercera parte del abastecimiento norteamericano venía de Cuba. El Congreso de los Estados Unidos se encontraba ante dos problemas en materia de legislación azucarera para mediados de julio de 1960. Tendría que buscar la fórmula para abastecer al mercado norteamericano en forma inmediata y a largo plazo tenía que redefinir los propósitos y alcances de la legislación azucarera.

En el Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados surgieron inmediatamente una serie de dudas en cuanto a donde se debería de buscar el abastecimiento de azúcar. Si se debería de buscar la autosuficiencia o si por el contrario se deberían de buscar nuevos mercados para promover las exportaciones norteamericanas que antes iban a Cuba. La opción de otorgar nuevas cuotas a diferentes países era vista por muchos congresistas como un sustituto a la ayuda económica directa.

Debido a la imposibilidad de medir las consecuencias de cualquiera de ambas políticas el Comité decidió solicitar el 10 de septiembre de 1960 al Departamento de Agricultura, que hiciera un estudio detallado sobre: "el azúcar y su relación con nuestra economía nacional en su sentido más amplio, y que haga un reporte al Comité sobre las varias alternativas que se pueden buscar y los resultados probables que traerían como consecuencia las diferencias alternativas".2/

2/Ibid., p. 1.

El estudio fue publicado en febrero de 1961 y se tituló "Special Study on Sugar". Llegó a conclusiones definitivas en cuanto a las políticas alternativas a seguir. Entre los puntos más importantes que señalaba encontramos:

a) "Viendo hacia adelante para la próxima década, los Estados Unidos no tienen porqué temer que la ruptura del tradicional abastecimiento de azúcar cubano a los Estados Unidos, aun si esta situación persiste, traerá escasez de azúcar".[3]

El estudio hacía énfasis en que a pesar de que las importaciones de azúcar de Cuba eran de alrededor de 3 millones de toneladas anuales, no parecía que toda esa cantidad de azúcar se pudiera consumir por los países socialistas, sobre todo debido al aumento de la producción de azúcar en la Unión Soviética. En esos momentos parecía que el azúcar embarcada de Cuba a la Unión Soviética, había reaparecido en mercados fuera del 'bloque' socialista. Por otra parte, el estudio señalaba que en los últimos años había aumentado la producción mundial de azúcar por encima del consumo, acumulándose reservas en áreas fuera de Cuba. Calculaba que tres cuartas partes del azúcar que podría llegar a los Estados Unidos de países extranjeros vendría principalmente de países que ya tenían cuota en el mercado norteamericano o de países de Centro y Sud-América que no tenían cuotas, pero cuya producción

[3] Ibid.

se vería estimulada por la posibilidad de exportar a los Estados Unidos si se les otorgaban o ampliaban las cuotas.

El estudio preveía la capacidad de expansión de la industria azucarera doméstica siempre y cuando se mantuvieran los precios del azúcar internos y la relación entre este precio y el de los cultivos competitivos. En 1960 la capacidad de producción doméstica había sido de 55% del consumo total de los Estados Unidos y se proyectaba que tan sólo para 1961 aumentaría al 60%. Esto se debía principalmente al avance tecnológico en el cultivo de la remolacha. Por lo tanto se llegaba a la conclusión de que los Estados Unidos no tenía porqué temer la falta del abastecimiento de azúcar necesario, ya que la podría obtener de otras áreas que no fueran Cuba, principalmente en Centro y Sud-América y que además podría aumentar rápidamente su producción doméstica substancialmente en poco tiempo si así lo deseaba.

b) El estudio consideraba que se debería revaluar si los propósitos que perseguía la legislación azucarera desde 1934 eran todavía vigentes. Los propósitos ostensibles de esta legislación buscaban proteger al consumidor norteamericano mediante la regulación del mercado y el productor mediante el otorgamiento de subsidios. Además la legislación tenía el propósito de promover el comercio de exportación de los Estados Unidos. La cuota había beneficiado ampliamente a Cuba, especialmente en los últimos años, cuando el precio en el mer

cado norteamericano se había mentenido alrededor de 50% por encima del precio del mercado libre, permitiéndole así a Cuba ser el mayor importador latinoamericano de productos agrícolas estadounidenses.

La legislación había cumplido con sus objetivos básicos a través de su existencia: había mantenido un precio estable para el consumidor, un precio remunerativo para el productor doméstico y un ingreso de divisas para Cuba. Esto se había logrado gracias a que el precio del mercado norteamericano se había mantenido generalmente por encima del precio en el mercado mundial y en los momentos de crisis como la guerra de Corea y la crisis del Canal de Suez, cuando el precio del mercado libre de azúcar había subido efímeramente por encima del norteamericano, Cuba había preferido seguir cumpliendo con su cuota para proteger sus intereses a largo plazo en el mercado norteamericano.

Si ahora se buscaban nuevas fuentes de abastecimiento se debería de reconsiderar si los objetivos que perseguiría la legislación azucarera en el futuro serían los mismos. Una vez que Cuba había salido del mercado norteamericano, no había razón para seguir pagando precios más altos que en el mercado libre. Dada la abundancia de azúcar en el mundo se podría suprimir la diferencia de precio entre el mercado norteamericano y el libre, sin que por esto se temiera a la falta de un abastecimiento de azúcar abundante en los Estados Unidos.

c) El estudio consideraba que en caso que se buscara incrementar la producción nacional para evitar o al menos reducir las importaciones, se debería de tomar en cuenta que el incremento de empleo y actividad económica generado del incremento en la producción doméstica no sería mayor a la reducción resultante de la disminución de las exportaciones. Las compras a los Estados Unidos por parte de los proveedores extranjeros de azúcar se veían limitadas por su escasez de dólares. Se preveía que los nuevos proveedores de azúcar, si se les otorgaba una cuota, tendrían dólares para comprar lo que los Estados Unidos antes exportaban a Cuba.

d) Los Estados Unidos tendrían que decidir si en el caso de mantener el sistema de cuotas o cualquier otro sistema restrictivo a las importaciones, reservarían un lugar para el regreso de Cuba a la participación del mercado azucarero. Esto tendría una consecuencia directa en el tipo de programa azucarero que se debería de buscar. Se consideraba que los Estados Unidos deberían de mantener alguna fórmula para reincorporar a Cuba al mercado de azúcar norteamericano en caso de que ésta abandonara la "órbita comunista" repentinamente y no tuviera dónde colocar su azúcar. Esta fórmula podría constituir un aliciente permanente para los potenciales disidentes dentro de Cuba. Si se otorgaba la totalidad de la cuota cubana a otros países, los intereses creados para mantener esta cuota entrarían en conflicto si se les retiraba la cuota más adelante. Finalmente, se debería considerar si se bus

caría beneficiar a la economía de los países receptores de cuota, en la forma cómo se consideraba que se había venido beneficiando la economía cubana.

e) Por último el estudio hacía énfasis en que sería difícil implementar un nuevo sistema de regulación para el mercado azucarero de los Estados Unidos, pues el sistema vigente - venía operando con éxito cpor los últimos veinticinco años y sería muy difícil poner en marcha uno nuevo. En cuanto a la posibilidad de dejar operar la economía azucarera de acuerdo a las fuerzas libres del mercado, el estudio decía: "bajo condiciones de libre comercio, donde las fuerzas del mercado gobiernan, la mayor parte de nuestra industria azucarera no podría sobrevivir. Bajo la abundante oferta mundial que se espera exista durante la década de 1960, habría un ajuste rápido a un precio menor por parte de la competencia extranjera. Así, los precios para los consumidores podrían bajar significativamente por abajo de lo que han sido en el pasado, pero al mismo tiempo podrían aparecer desajustes substanciales en precios y oferta. Esto podría ser muy serio, particularmente en momentos de crisis internacional cuando la oferta podría disminuir. Aunque el efecto en nuestro comercio exterior sería favorable en un principio por la reducción del precio del azúcar, la misma disminución haría que aumentara el volumen y el resultado final no sería muy diferente del actual".[4/]

4/ Ibid., p. 8.

Señalaba también que aunque había ciertas ventajas derivadas de la competencia del comercio libre, había que recordar la característica especial del comercio internacional del azúcar, donde la mayoría del azúcar se comerciaba bajo arreglos especiales entre países.

El estudio proponía alternativas para los Estados Unidos fundadas en tres fórmulas: las cuotas, los aranceles y los impuestos por comercialización. Previendo la posibilidad de su combinación, que como en el caso de la legislación hasta entonces vigente, se basaba en el uso de las cuotas pero incorporaba también un arancel, un impuesto por comercialización y un pago directo a los productores. Sin embargo, el estudio se inclinaba definitivamente por continuar el sistema de cuotas, aunque con ciertas modificaciones que se adaptaran a las nuevas circunstancias. Consideraba que ni los aranceles, ni el impuesto, ni los subsidios directos eran por sí solos suficientes para mantener los precios estables, como lo había logrado hacer el sistema de cuotas desde 1934. Consideraba que la ventaja principal del sistema de cuotas consistía en que constituía un incentivo tanto para la industria nacional como para la extranjera para hacer una cuidadosa planeación a largo plazo, así como reducía los costos de almacenamiento, distribución y entrega, ya que esta última estaba perfectamente planeada y coordinada.

El único problema que presentaba el sistema basado en -

cuotas en ese momento, era que los Estados Unidos tendría una labor difícil en decidir qué proporción de sus necesidades se rían satisfechas con producción doméstica y qué proporción - con producción extranjera. Dentro de los proveedores extran jeros habría igualmente que decidir quiénes serían y qué pro porción recibiría cada uno, tarea que resultaba bien difícil cuando los quince países que ya tenían cuota querían un aumen to y otros muchos querían ser incluídos en las nuevas enmien das de la Ley. Además una vez determinadas las cuotas, se - dificultaría el posible regreso de Cuba al mercado norteame- ricano.

La solución que proponía el estudio en caso de que el - Congreso se inclinara por el sistema de cuotas era la "cuota global" como alternativa al sistema entonces vigente de cuo- tas fijas. Bajo esta fórmula los Estados Unidos determinarían la cantidad total de azúcar extranjera que se necesitara y es ta demanda sería satisfecha en base competitiva conforme lle- gara el azúcar a los Estados Unidos. La cuota se otorgaría - entonces a quien "llegara primero". El estudio proponía tam- bién que en el caso de la cuota global, la diferencia entre - el precio del azúcar en el mercado norteamericano y el libre, fuera absorbido por el gobierno de los Estados Unidos median te un impuesto. Así los exportadores extranjeros recibirían el precio del mercado libre. Esta alternativa tendría las - ventajas o al menos así se justificaba, desde el punto de vis

ta de los Estados Unidos, de ir más de acuerdo con la política exterior que habían mantenido los Estados Unidos en materia de comercio exterior: liberalizar el comercio exterior entre los países a través del GATT y además haría que los Estados Unidos no fueran dependientes del abastecimiento de azúcar por parte de un solo país, como lo habían sido de Cuba.- El último argumento era totalmente inválido pues bien podría el Congreso encargarse de repartir la cuota entre un suficiente número de países para no correr el peligro de depender de un solo abastecedor. Esta proposición no beneficiaba en nada a los países exportadores ya que no les ofrecía ninguna - seguridad para poder planear su producción con el incentivo de que tendrían un mercado seguro a donde exportar. Sin embargo, sí beneficiaba a los Estados Unidos, que bajo esta fórmula pagarían un precio más bajo por el azúcar que compraran del exterior.

La influencia de las conclusiones a las que llegaba este estudio y las políticas que proponía, no se dejaron sentir de inmediato. De mediados de julio de 1960 al 13 de julio de 1962 que fueron promulgadas las nuevas enmiendas, las cuotas fueron suspendidas, dejando entrar a los Estados Unidos todo el azúcar que se quisiera exportar a este país salvo el de los países que no tuvieran relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. Prohibición que se estableció con - las enmiendas a la Ley Azucarera del 31 de marzo de 1961.[5]

5/The United States Sugar Program, p. 38.

II.- La presión de México por aumentar su cuota azucarera.-

Transcurrió casi un año y medio (de febrero de 1961 a - julio de 1962) entre la publicación del Estudio Especial con sus recomendaciones por parte del Departamento de Agricultura y la aprobación de las nuevas enmiendas por parte del Congreso. Hubieron largos meses de negociaciones y todos aquellos países que deseaban obtener o aumentar su cuota azucarera presentaron su caso en las audiencias del Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados. Entre ellos destacó México, quien a través del representante autorizado de -- UNPASA, el abogado norteamericano Oscar L. Chapman, argumentó que el sistema de cuota global no era el más adecuado para mantener la estabilidad del mercado azucarero, y que era más eficiente otorgar cuotas individuales a países que habían demostrado su capacidad de abastecimiento al mercado norteamericano en los años anteriores inmediatos, tales como México.

Para hacer una mayor impresión sobre su presentación y lograr su objetivo que era el de buscar que se le otorgase - una cuota fija mayor a México, el Sr. Chapman al presentarse frente al Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados, empezó por decir que la industria azucarera en México - era muy importante para su economía, pues representaba la tercera industria manufacturera del país. Señaló que más de medio millón de mexicanos dependían tan sólo del cultivo de la caña de azúcar, sin contar a las demás personas que eran em-

pleados en los ingenios azucareros y en las industrias derivadas. Por último, hizo énfasis en que tal vez el aspecto más importante de la industria azucarera mexicana era que constituía la fuente más importante de divisas para el país, habiendo representado para el país un ingreso de setenta millones de dólares en el año de 1961.[6]

Después de esta dramática introducción, el señor Chapman pasó a analizar las virtudes de la legislación azucarera norteamericana inspirada en el Jones-Costigan Act que regulaba el mercado del azúcar. Las ventajas de esta regulación iban de acuerdo según el Sr. Chapman al juicio emitido por la FAO en 1953 en un estudio que decía: "el azúcar exhibe tales características que hacen que la operación dentro de un mercado libre y sin regulación no sea deseable",[7] y con la política de los Estados Unidos expresada en la Carta de Punta del Este, donde los Estados Unidos se comprometían a buscar "una solución al grave problema creado por las fluctuaciones de precio excesivas en las exportaciones básicas de los países latinoamericanos". Chapman afirmó que estos principios, aceptados por el Congreso de los Estados Unidos iban en contra de la propuesta de Ley que eliminaba las cuotas individuales para los países productores y que imponía un impuesto que equivalía a la diferencia entre los precios del mercado norte

6/Hearings before the Committee on Agriculture House of Representatives on H.R. 12525. Washington: Government Printing Office, 1962, p. 300.
7/Ibid., p. 301.

americano y el mundial. Esto equivalía a un mercado sin regulación que traería inevitablemente en el futuro precios -- muy altos y fluctuaciones en el abastecimiento. Esta situación, prevenía, podía ser evitada por la regulación del mercado como se había venido haciendo desde 1934. El sistema - de cuotas individuales en vigencia desde entonces permitía - que cuando los precios del azúcar en el mercado libre subían por encima de los del norteamericano, los países que tenían cuota en el mercado norteamericano seguían cumpliéndola con el objetivo de seguir teniendo acceso a un mercado estable.[8]

En cuando el problema político que representaría para - los Estados Unidos distribuir cuotas entre diferentes países, Chapman se refirió a él directamente. Dijo textualmente: "de ninguna manera me referiría a él como un problema, sino como una oportunidad; una oportunidad para estabilizar los ingresos de nuestros amigos latinoamericanos; una oportunidad para asegurar a millones de gentes en Latinoamérica un empleo seguro; una oportunidad para asegurarnos una oferta constante de azúcar a precios razonables. Quisiera que tuviéramos más de estos problemas",[9] los cuales aseguraba que serían - mucho menos difíciles de afrontar que aquellos problemas políticos que se le presentarían a los Estados Unidos como consecuencia de los problemas económicos de los países latinoamericanos. También se refirió a que consideraba que el otor

8/ Ibid., p. 301
9/ Ibid., p. 304.

gamiento de una cuota era más efectivo para ayudar a las economías de los países latinoamericanos que la ayuda económica directa y que particularmente en el caso de México no se podía decir, como en el caso de otros países, que el pago del azúcar iba a manos de unos cuantos terratenientes ya que en México se había implementado una reforma agraria.[a] Especificó que la ganancia por concepto de venta del azúcar en México se repartía de acuerdo a la ley, destinándose un 14% al costo de las ventas, 24% al empresario, 19% al obrero del ingenio y 43% al cañero.

Chapman utilizó el mismo argumento que en 1955 en cuanto a que se debería de distribuir la cuota azucarera entre los países latinoamericanos, para que los Estados Unidos no dependieran de un solo abastecedor, pero que se debería de dar preferencia a los países que compraran más a los Estados Unidos. Este argumento siempre ha sido explotado en forma muy favorable para México ya que México ha sido el mercado latinoamericano más amplio para bienes norteamericanos. Se mencionó que México tenía una balanza comercial deficitaria con los Estados Unidos y que en los últimos cinco años México tenía un promedio de déficit anual de dos mil millones de dólares, que no comparaba con el de ningún otro país que tuviera cuota en el mercado azucarero norteamericano.

[a] En 1969 había cerca de 83,000 propietarios de tierras cañeras, con un promedio de extensión de cuatro hectáreas por propietario.

Después de terminar su presentación a favor de México - frente al Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados, el Sr. Chapman fue felicitado por varios diputados, quienes estuvieron de acuerdo en que su presentación había sido muy lúcida. Sin embargo diputados de California y Arizona - hicieron observaciones sobre los distintos aspectos de los - problemas comerciales y laborales entre los Estados Unidos y México. Se hizo especial mención a las restricciones del gobierno de México que impedían la exportación a este país de naranjas de California, y al complicado problema de los braceros. El Sr. Chapman respondió que a él no le correspondía hablar sobre estos susceptibles problemas ya que no representaba al gobierno de México sino a una asociación de particulares, como lo era en aquel entonces la UNPASA. Es importante mencionar este incidente como ejemplo de la falta de coordinación del gobierno y de los particulares mexicanos para - defender sus intereses frente al Congreso de los Estados Unidos.

Después de numerosas y largas deliberaciones, las en -- miendas a la Ley Azucarera de 1962 vinieron a establecer un sistema de cuota global junto a uno de cuota individual para ciertos países, estos resultados mostraron una fuerte influencia del estudio preparado por el Departamento de Agricultura. Las enmiendas establecían que cuando un país no tenía relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, pero que sin embargo tenía una cuota en su mercado azucarero, la cuota no se o

torgaría sino que pasaría a ser una cuota global. Este fue el caso de la cuota cubana.

La cuota global debería ser abastecida por países que habían sido exportadores durante el año inmediato anterior y se daría preferencia a los países del hemisferio occidental*/ que compraran productos agrícolas norteamericanos. La diferencia entre el precio del azúcar en el mercado norteamericano y el mundial, sería absorbido por el gobierno norteamericano a través de un impuesto. Las enmiendas permitían el aumento de la producción interna, así como también dieron un mayor volumen a la cuota de Filipinas.

En cuanto a México, su cuota aumentó de 95,405 toneladas en 1961 a 118,734 durante 1962 y a partir de 1963 sería de 206,243 toneladas. México no logró su propósito de evitar la cuota global y lograr una mayor cuota individual al presentar su caso ante el Congreso norteamericano. Como hemos visto, la cuota global ascendió a 1,625,658, dentro de la cual México tenía que competir con otros países para colocar el excedente de su producción que iba más allá de su consumo nacional y de su cuota individual. A pesar de ello las perspectivas para México en materia de exportación habían mejorado notablemente.

Tanto el gobierno, como los industriales azucareros me-

*/Por hemisferio occidental los americanos se referían al Continente Americano, pero más especialmente a los miembros de la Organización de Estados Americanos, que tuvieran buenas relaciones con los Estados Unidos.

xicanos vieron con gran optimismo las posibilidades que tenía México para exportar a los Estados Unidos. A partir de 1962, especialmente después del mes de octubre, parecía más difícil que Cuba volviese a establecer relaciones diplomáticas con — los Estados Unidos. México, tenía confianza de que podría cu brir, en la medida en la que fuera posible, gran parte de la cuota cubana.

CAPITULO IV

FACTORES EXTERNOS E INTERNOS QUE INFLUYERON EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA MEXICANA DURANTE LA DECADA DE 1960

En México, el gobierno ha sido el héroe y el villano de la industria azucarera. Cuando ha dado un apoyo decidido a la industria mediante el crédito, ésta ha logrado un crecimiento extraordinario que aunado a la posibilidad de exportar a precios altos en el mercado exterior han permitido su rápida expansión. Esta fue la situación de 1962 a 1965 que bajo precios remunerativos en el mercado interno y el aumento de las exportaciones dieron un gran auge y crecimiento a la industria, convirtiendo al azúcar en la fuente más importante de divisas para la nación. Sin embargo, a partir de 1965 a pesar de la obtención de una amplia cuota azucarera en el mercado norteamericano, la política económica del gobierno de congelación del precio interno del azúcar, llevó al creciente deterioro de la misma.

Así, si bien la coyuntura internacional permitió que México durante toda la década de 1960 exportara crecientes cantidades de azúcar a precios altos a Estados Unidos, la política del gobierno hacia la industria azucarera le dio un gran impulso en una primera etapa y en una segunda provocó su debilitamiento.

I.- <u>La gran expansión: impulso externo e interno</u>.-

En el año de 1962 dio comienzo una nueva etapa para la

industria azucarera mexicana. Ante la nueva perspectiva de exportación ofrecida por el mercado norteamericano e inclusive por el mercado libre cuyos precios parecían ir en aumento y las exigencias presentadas por una creciente demanda interna, el gobierno federal decidió dar un impulso a la industria azucarera a través del crédito oficial. Por su parte los industriales azucareros alentados por el clima de confianza y las nuevas aperturas de crédito, con gran entusiasmo dieron marcha adelante a grandes inversiones que ampliaban la capacidad de sus ingenios. Señala un industrial azucarero que en esta época fue cuando se llegó a sentir una verdadera cooperación entre la iniciativa privada y el gobierno para desarrollar aceleradamente la industria azucarera nacional.

Sin embargo, es necesario señalar que desde el final de los años cincuentas habían aumentado significativamente los apoyos crediticios a la industria azucarera y la producción de la misma. A partir de 1962, la UNPASA y la FINASA, con el apoyo y la aprobación del gobierno federal, otorgaron créditos refaccionarios para ampliación y mejora de fábricas, para obras de irrigación, adquisición de maquinaria e implementos agrícolas y construcción de caminos vecinales. Asimismo, aumentaron los créditos destinados a la adquisición de fertilizantes, a fin de incrementar la productividad del campo, y se concedieron créditos para siembras extraordinarias.

Con esto se logró que la producción de la zafra 1962/63

llegara a 1.618,139 toneladas (la del año inmediato anterior había sido de 1.427,457), de las cuales 388,716 se estinaron a los Estados Unidos. La liquidación que recibieron los productores fue de $1.37 por kilogramo de azúcar (la del año inmediato anterior había sido de $1.25) gracias a que el precio de exportación fue de $1.95. En la zafra de 1963/64, la producción fue de 1.815,463 toneladas, de las cuales 485,401 toneladas se destinaron a la exportación (la mayor parte se destinó al mercado norteamericano, sin embargo se destinaro 59,576 toneladas al mercado mundial). La liquidación fue -- de $1.37 debido a que el precio promedio de exportación fue de $1.94.

Los altos precios de liquidación durante estos dos años permitieron a los industriales azucareros hacer frente a las deudas adquiridas por los amplios créditos recientemente otorgados, así como seguir buscando la ampliación de sus fábricas a través de nuevos créditos. Frente a la bonanza de la industria, por iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión - formuló la "Ley que Incorpora al Régimen del Seguro Social - Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y sus Trabajadores" que se publicó en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 1963. Para los efectos de dicha incorporación, la Ley estableció una cuota a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social y a cargo de los industriales, equivalente a tres centavos por kilogramo de azúcar producido en cada zafra, y

de un y medio centavos a cargo de los productores de caña.

Previendo que los precios del azúcar en los mercados internacionales no se podrían mantener tan altos durante un período indefinido de tiempo, el 27 de diciembre de 1963, se reformó la Ley del Impuesto sobre el Azúcar, a fin de establecer un impuesto de "estabilización de los precios de liquidación", igual al 90% del excedente sobre $1.37 en la liquidación de UNPASA. La propia Ley dispuso que, con los fondos recaudados se constituyera un fideicomiso del gobierno federal denominado: "Fondo de Estabilización de los Precios de Liquidación", con el objeto de complementar, en su caso, los faltantes que hubiere cuando dicha liquidación fuese menor de $1.37.

Los precios altos durante los años de 1963 y 1964 se debieron a un conato de escasez de azúcar en el mundo. La producción de azúcar había bajado en Cuba como consecuencia de sus intentos de rápida industrialización. En Europa, las condiciones climáticas poco favorables habían hecho que la producción de remolacha se redujera considerablemente. Los Estados Unidos, ante el temor de sufrir una grave crisis de abastecimiento, debido a la falta de un sistema de cuotas fijas que cubrieran sus necesidades de consumo y frente a precios del azúcar en el mercado libre superior a los del mercado norteamericano, pidió a varios países que tenían cuotas, que exportaran todo su excedente de producción a los Estados

Unidos en lugar de al mercado libre donde los precios eran más altos. En el caso de México, fue el Sr. Thomas Mann, entonces Embajador de los Estados Unidos en México, quien pidió al gobierno de México que no sólo cumpliera con su cuota en el mercado norteamericano, sino que vendiera todos sus sobrantes a los Estados Unidos. Ofrecía a cambio que cuando se revisara la Ley Azucarera norteamericana, el Ejecutivo pediría al Congreso una cuota significativamente más alta para México.

A pesar de que el precio era más alto en el mercado libre que en el norteamericano, el gobierno de México, con la aprobación de los industriales azucareros, accedió a esta petición. El gobierno y los industriales mexicanos llegaron a la conclusión de que era más importante demostrar la "seguridad" que los Estados Unidos podían tener en el abastecimiento de azúcar por parte de México. Una cuota amplia en el mercado norteamericano significaría para México un ingreso fijo a largo plazo que le permitiría poder planear y utilizar en forma más óptima los recursos de su economía. Las ganancias en el mercado libre no podían ser sino muy riesgosas y efímeras ya que no se podía pensar que los precios siguieran siendo elevados por mucho más tiempo.

Los precios del mercado libre se mantuvieron por encima del norteamericano de junio de 1963 a mayor de 1974. Esta alza de precios en el mercado internacional provocó un incre

mento desproporcionado de la producción mundial. Aun los países con gran desarrollo económico contribuyeron a agravar la situación, al pretender no sólo hacerse autosuficientes mediante importantes subsidios a sus productores nacionales, o acordando altos precios en el mercado interior, sino convirtiéndose en exportadores. Se puede citar como caso concreto el de países integrantes del Mercado Común Europeo, que en conjunto se transformaron en exportadores netos.

Como consecuencia de lo anterior, se derrumbaron los precios en el mercado internacional. El precio del mercado mundial, que en los años de 1962 a 1964 llegó a un máximo de - $3.20 pesos por kilogramo de azúcar, descendió a 50 centavos por kilogramo. Este descenso determinó que la liquidación - real a partir de la zafra de 1964/65 cayera entre $1.24 y - $1.27, semejante a la de la zafra de 1961/62 que había sido $1.25.

La baja del precio de liquidación para el industrial azucarero hizo menos redituable su inversión, situación que - llevó en septiembre de 1964 a la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera a solicitar ante las autoridades competentes un aumento de 55 centavos en el precio del - azúcar granulado estándar. La Cámara invocó los aumentos en los costos de la producción desde noviembre de 1958, año en que se revisó el precio por última vez; la baja en el precio

internacional del azúcar; el aumento en los impuestos estatales y municipales; la carga derivada de la introducción al régimen del Seguro Social, tanto por lo que respecta a cañeros como a obreros; la revisión del contrato-ley correspondiente a ese año; el aumento de los costos de distribución; la necesidad de procurar mayor utilidad para el comerciante que hace llegar el azúcar al público, y otros factores. El asunto pasó al Comité Intersecretarial creado por Acuerdo Presidencial en mayor de 1964 para encargarse de examinar la situación de la industria azucarera y de sus mercados. Este Comité, integrado por el Secretario de Industria y Comercio, Lic. Octaviano Campos Salas, el Secretario de Agricultura y Ganadería, Prof. Juan Gil Preciado y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena, tenía por objeto que el gobierno federal, a través de las secretarías antes mencionadas, tomaran las medidas de interés nacional más aconsejables respecto a los planes de producción y financiamiento de la industria azucarera.

El Comité Intersecretarial, después de estudiar la propuesta para el aumento del precio del azúcar, manifestó a los representantes de la industria azucarera que era justificado la necesidad de revisar el precio del azúcar, pero que de elevarse en esos momentos, abriría la puerta a peticiones de incremento en los precios de otros productos. Sin embargo, el Comité reconoció la necesidad de mantener los ingresos de

campesinos e industriales a nivel de $1.37 por kilogramo de azúcar. Para lograr esto sin aumentar el precio del azúcar el Comité dispuso de la concesión de créditos a través del - Fondo de Estabilización de los Precios de Liquidación, para alcanzar el nivel de ingresos deseando, tanto para el industrial como para el cañero. El crédito se convirtió en una - forma de subsidio indirecto dado la evidente incapacidad de pago de muchos ingenios.

Hasta aquí la versión oficial. De conversaciones de la autora de estas líneas con personas bien enteradas de los hechos, se deriva que los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería estaban convencidos de la necesidad del aumento y habían logrado convencer de ello al Presidente Díaz Ordaz. El Secretario de Industria y Comercio se oponía al aumento considerando que los industriales - azucareros ocultaban sus ganancias y exageraban el impacto - del aumento de costos. Dicho funcionario no tuvo dificultad en convencer al Presidente de la República ya que éste consideraba que una de sus más importantes tareas era contener -- las presiones inflacionarias que amenazaban con alzas generales de precios después de que desde 1957 se había logrado una estabilidad de precios. En cualquier caso, independientemente de la influencia que haya tenido el Secretario de Industria y Comercio, la decisión quedó claramente enmarcada dentro de la política de 'desarrollo estabilizador', que sin entrar a

discutir sus ventajas o desventajas, podemos decir que buscaba como objetivo fundamental de la política económica lograr la estabilidad de precios.

II.- Le ampliación de la cuota azucarera y el debilitamiento interno de la industria.-

Una vez tomada la decisión de no aumentar el precio interno del azúcar, el objetivo de conseguir una mayor cuota azucarera en el mercado norteamericano cobraba gran importancia. La única forma de aumentar la liquidación para el campesino y el industrial sin que siguieran aumentando indefinidamente los créditos, era exportar al alto precio que ofrecía el mercado norteamericano para que éste subsidiara el bajo precio interno congelado desde 1958.

Durante el año de 1965 empezaron en el Congreso norteamericano las deliberaciones para renovar la legislación azucarera que expiraba próximamente. México tenía gran optimismo pues contaba con el apoyo del Ejecutivo norteamericano, quien había ofrecido a México su ayuda en agradecimiento a su comportamiento como abastecedor durante el conato de escasez mundial de azúcar en 1963 y 1964. Había un entendimiento explícito de que como México había tenido pérdidas por abastecer a Estados Unidos durante estos años, en 1965 se le premiaría con una buena cuota en las nuevas enmiendas a la Ley.

El gobierno americano cumplió las promesas hechas a México. En la iniciativa de ley del Ejecutivo se proponía una cuota para México de 390,135 toneladas. Esta cuota era la mayor de todos los países abastecedores, con excepción de la de las Filipinas que estaba establecida en el tratado mediante el cual obtuvo su independencia ese país. La cuota propuesta para México era 4,281 toneladas mayor que la cuota propuesta para la República Dominicana y 168,477 toneladas mayor que la propuesta para Brasil, que eran los países que seguían en orden de importancia a México.[1]

Al presentar nuevamente el caso de México frente al Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados en 1965 el representante de la industria azucarera mexicana, el abogado Oscar L. Chapman, utilizó nuevos argumentos. Su testimonio giró alrededor de la tesis de que Estados Unidos no debería de aumentar su producción doméstica por tres razones principalmente: a) porque el azúcar producido en Estados Unidos era más caro que el azúcar que se importaba de otros países; b) porque el consumo de azúcar en Estados Unidos tendía a disminuir por el aumento del consumo de azúcares artificiales y en un futuro no muy lejano, en el caso de que siguiera aumentando la producción norteamericana, ésta se vería acumulada y c) porque Estados Unidos al comprar azúcar de los paí

[1] Sugar Act Amendments of 1965. House of Representatives. 89th Congress, 1rst. Session. Report No. 1046. p. 56.

ses latinoamericanos sustituía la necesidad de otorgar ayuda económica directa y al mismo tiempo era consistente con los compromisos internacionales de los Estados Unidos, especialmente aquellos contraídos a la Alianza para el Progreso.

Si bien argumentar que la cuota azucarera extranjera debería ser otorgada en su mayor parte a los países latinoamericanos era legítimo, debido a las múltiples declaraciones de Estados Unidos en cuanto a estabilizar el precio de las materias primas, principal fuente de ingreso para las economías latinoamericanas; el utilizar como principal argumento el que Estados Unidos no debería aumentar su producción doméstica --cualquiera que fuese la razón-- fue un grave error. Inmediatamente se dejaron sentir las consecuencias. La diputada por el estado de Washington, la Sra. Catherine May, como miembro del mencionado Comité solicitó dejar constancia de su punto de vista con respecto a la presentación del Sr. Chapman. El comité le otorgó permiso en forma unánime para que su testimonio escrito apareciera después del de el representante de la industria azucarera mexicana en el Diario de Debates del Congreso. Este decía textualmente: "En primer lugar, pongo en duda la prudencia del Sr. Chapman al incluir en su testimonio, como representante de una industria azucarera extranjera, un ataque gratuito e injustificado, sin provocación alguna y totalmente fuera de las reglas del juego, contra los productores azucareros norteamericanos. Me gusta

ría recordar al Sr. Chapman y a la Asociación de Productores de Azúcar de México que lo contrató para representarla frente a este Comité, que la legislación azucarera es una ley interna de Estados Unidos y que la industria azucarera mexicana tiene un lugar en esta mesa sólo debido a la tolerancia del Congreso norteamericano. Es en verdad de malos modales, por decir lo menos, para cualquier interés extranjero el hacer una súplica para obtener un lugar preferente en este mercado mediante el ataque a los productores norteamericanos. Ataque que el Sr. Chapman como representante de México ha hecho. Sin lugar a duda, en cuanto a mí concierne, como miembro de este Comité, ha perjudicado este caso".[2]

Este testimonio, aunque exagerado, bien refleja el sentimiento general de la industria azucarera norteamericana. No fue coincidencia que fuera la diputada por el estado de Washington quien se pronunciara violentamente contra Chapman, pues este estado es importante productor de remolacha en Estados Unidos. Chapman volvió en contra de los intereses de México a la industria azucarera norteamericana y a sus representantes en el Congreso, haciendo así más difícil para México obtener el volumen de la cuota que deseaba.

Chapman recapacitó y en su presentación frente al Comi-

[2] "Statement of Hon. Catherine May, a Representative in Congress from the State of Washington Regarding the Statement of Oscar L. Chapman on Behalf of the Association of Sugar Producers of Mexico". House Hearings 1965, p. 101.

té de Asuntos Financieros del Senado, no volvió a mencionar el mismo argumento sino que hizo un mayor énfasis en el comportamiento de México durante el alza de precios en el mercado libre. Argumento al que había dado una importancia secundaria en su aparición frente al Comité de Asuntos Agrícolas. Sin embargo, hay otra anotación importante que hacer con respecto a la presentación del testimonio del Sr. Chapman frente al Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados. Inmediatamente después de terminar la presentación del testimonio del representante de México, el diputado Teague de California pidió la palabra y dijo: "Yo simpatizaría más con la industria azucarera mexicana, si su gobierno, la República Mexicana (sic), nos ayudara más en nuestros problemas con Cuba y la República Dominicana.[3] Después de otras preguntas sobre algunas cifras, el diputado Purcell pidió la palabra para decir: "primero que nada quisiera apoyar los comentarios hechos por mi colega, el Sr. Teague, que dio énfasis a una actitud que expresa en forma exacta mi sentir".[4]

Estos comentarios no hacen sino reflejar el sentimiento de algunos miembros del Congreso en el sentido de no apoyar la petición del Ejecutivo de dar una cuota fuerte a México en represalia a este país por no haber roto relaciones con Cuba y en no haber apoyado a Estados Unidos en la invasión a

[3] House Hearings, Op.Cit., 1965 p. 95.
[4] Ibid., p. 100.

la República Dominicana.

La proposición del Ejecutivo norteamericano al Congreso para que a México se le diera una cuota en la próxima legislación azucarera vino a ayudar a México en forma definitiva para contrarrestar la controversia suscitada por Chapman. Al defender la propuesta del Ejecutivo ante la Comisión de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados el ex-Embajador Thomas Mann, ya para entonces sub-Secretario de Estado para Asuntos Económicos, dio fe de que siendo Embajador de los Estados Unidos en México, había trasmitido la petición del gobierno americano de que México vendiera todos sus excedentes azucareros a Estados Unidos; y que la anuencia de México de vender todo el remanente exportable a Estados Unidos le había costado 19 millones de dólares por la diferencia existente en ese entonces entre el mercado libre del azúcar y el norteamericano.

El Congreso redujo la cuota de México en 49,210 toneladas. De todas maneras siguió siendo la más alta de todas después de la de las Filipinas. La reducción no fue mayor gracias al testimonio de Mann.

Las enmiendas a la Ley Azucarera de 1965 anularon la cuota global y reservaron a Cuba el 44.25% del mercado que no correspondiera a las áreas domésticas, las Filipinas, Irlanda o las islas Bahamas[a], para cuando se restablecieran las

[a] La cuota para Irlanda se iniciaría a partir de 1966 y la de las Bahamas a partir de 1968.

relaciones con Estados Unidos. Mientras tanto la parte del mercado correspondiente a Cuba se distribuiría proporcionalmente entre los veintinueve países que tenía cuota fija, pero se daría preferencia a los países del 'hemisferio occidental' que compraran productos agrícolas norteamericanos.

México obtuvo el 8.41% del mercado extranjero, al igual que la República Dominicana y Brasil, más la parte proporcional de la sección del mercado que le correspondía a Cuba, que era el 44.25% del mismo mercado extranjero. La cuota básica para México sería entonces de 340,925 toneladas, en lugar de las 390,135 propuestas por el Ejecutivo.[5]

El sistema de cuota global fue anulado debido a que los legisladores consideraron que había sido la causa de los desajustes en el mercado norteamericano durante 1963 y 1964, señalando que a ella se debían las únicas dificultades serias por las que pasó el programa azucarero americano durante sus treinta años de existencia. La nueva legislación mencionó explícitamente que de seguir operando la cuota global, no habría ningún incentivo para que el productor extranjero planeara su producción para ajustarse a las necesidades del mercado norteamericano. La nueva enmienda abolía también el impuesto pagado por los exportadores de azúcar a los Estados -

[5] Este cómputo se aplicaría si el consumo de los Estados Unidos era de 9.7 millones de toneladas anuales, si éste aumentaba, las cuotas aumentarían de acuerdo al porciento de la cuota extranjera aplicada a cada país.

Unidos que absorbía la diferencia de precio entre el mercado norteamericano y el libre, cuando el primero se encontraba - por arriba del segundo. El objeto de suprimir este impuesto era que el precio del mercado norteamericano se mantuviera - lo suficientemente atractivo como para que los abastecedores tuvieran un fuerte incentivo para conservar sus cuotas y por lo tanto cumplir con sus obligaciones de abastecimiento a pesar de las fluctuaciones del precio libre del azúcar.

El documento que compilaba las nuevas enmiendas mencionaba también que "con respecto al impuesto sobre las importaciones de azúcar, el Comité tomó en consideración que los Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso y otros programas, buscaba alentar el desarrollo económico de varias naciones que ahora abastecían de azúcar a Estados Unidos. -- Los miembros de este Comité no creyeron que sería una buena política que Estados Unidos pusiera un impuesto al comercio con un vecino amigo y después, regresara el mismo impuesto - en forma de ayuda económica. Este Comité prefiere dar pre-- ferencia al comercio sobre la ayuda al tratar con pueblos amigos".[6] A este respecto varias provisiones fueron explícitas en cuanto a dar preferencia en varios aspectos a los países miembros de la Organización de Estados Americanos, ha -- ciendo resaltar así el contenido político de la distribución de cuotas por el Congreso americano. Es curioso que el Comi

[6] Sugar Act Amendments of 1965. Op.Cit., p. 6.

té de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados no hubiera tenido estos bellos pensamientos en 1962. ¿La escasez de azú car en 1963 y 1964 no tendría algo que ver con el espíritu - altruista del Comité en 1965?

Las enmiendas de 1965 también incrementaron las cuotas domésticas tanto de remolacha como de caña de azúcar con el propósito de que se vendiera lo que se tenía acumulado en in ventarios, resultado de la expansión de la producción doméstica durante la escasez mundial de azúcar de los años anterio res. Sin embargo, asignaba el crecimiento del mercado en los próximos años a los países extranjeros hasta que el consumo de los Estados Unidos llegara a 10.4 millones de toneladas,- de manera que se equilibrara nuevamente la proporción del azú car doméstica y extranjera a los niveles de 1962 (65% nacional y 35% extranjera).

Es importante señalar una de las observaciones que se - hicieron durante el debate sobre la Ley Azucarera. El diputado Paul Findley, mencionó los aspectos escandalosos a los que había llegado el cabildeo en Washington, particularmente en cuanto tocaba a los representantes de los productores de azúcar extranjeros. El diputado hizo énfasis en el hecho de que dos cabilderos habían recibido en pago a sus servicios - por los últimos doce meses, un sueldo total de 50,000 dóla - res, siendo que había otros cuyos sueldos habían sido de —

3,000 dólares en el último año.[7] Uno de los cabilderos que recibía sueldo de 50,000 dólares anuales era el abogado Oscar L. Chapman, representante de la UNPASA en Washington.

El diputado Findley consideraba que era finalmente el contribuyente norteamericano quien pagaba estos servicios, ya que sólo se explicaba que las industrias azucareras extranjeras pudieran pagar esos sueldos a sus representantes, gracias a los precios que les pagaba Estados Unidos por su azúcar.

Después de un prudente plazo, debido a los malos ojos con los que fueron vistos los altos salarios a los cabilderos y al cuestionable éxito del Sr. Chapman durante el período previo a la promulgación de las enmiendas de 1965, UNPASA terminó su arreglo con el Sr. Chapman y le ofreció una liquidación.

UNPASA llegó a la conclusión de que le sería imposible operar en Washington sin tener el asesoramiento y auxilio de un abogado especializado. En 1969 contrató al Sr. Dennis -- O'Rourke que había sido abogado del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, especializado en los problemas relacionados con la legislación azucarera. Hacía más de veinte años había dejado el gobierno para trabajar en la empresa productora de remolacha más grande de los Estados Unidos. En - dicha empresa había sido primero abogado, después vice-presidente y finalmente presidente y principal ejecutivo de la com

7/ Obtuvo la información de la Sección de Registros de Agentes Extranjeros del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

pañía. Durante esos veinte años en la iniciativa privada, - una de sus funciones había sido la representación de los intereses de la misma dentro de la Asociación de Productores - de Remolacha y frente al Departamento de Agricultura y al Congreso americano. Al retirarse de dicha empresa se asoció con otros abogados para establecer un bufete que tenía oficinas en Colorado Springs, Colorado y Washington, D.C.

En 1970, cuando se discutió en el Comité de Asuntos Agrícolas de la Cámara de Diputados la renovación de la Ley Azucarera que estaba por expirar, los argumentos que uso O'Rourke frente al Comité se basaron en la prioridad que México había dado en 1963-64 al abastecimiento del mercado norteamericano, en su capacidad de producción, así como en la ventaja comparativa de México en cuanto a su posibilidad de entregar rápidamente y en forma más barata el azúcar a Estados Unidos. Hizo énfasis en que México podía, en caso de emergencia, abastecer a Estados Unidos no sólo por mar sino también por tierra.

Hubo un cambio en la estrategia del Sr. O'Rourke con -- respecto a la del Sr. Chapman. Si bien en esta ocasión las circunstancias eran más favorables, ya que México tenía una cuota establecida y simplemente se trataba de renovarla, esta vez no se mencionó el compromiso de los Estados Unidos con los países latinoamericanos. El testimonio del Sr. O'Rourke se centró en la ventaja comparativa de México por su cercanía

con Estados Unidos para poder abastecer azúcar bajo cualquier circunstancia; en las características particulares de su industria por la distribución de las ganancias y en la necesidad de México de obtener dólares por concepto de la venta de azúcar.

En su presentación ante el Comité de Asuntos Agrícolas, todos los países abastecedores del mercado norteamericano pedían explícitamente un aumento de sus cuotas. La única excepción fue México y nuestro representante no lo hizo por que las autoridades tenían conciencia de que México no podría aumentar sus exportaciones. Los aumentos anuales de producción eran muy pequeños y resultaban inferiores a los aumentos de consumo dentro del país. Las existencias de fin de año se habían mermado al mínimo absoluto indispensable. Se tenían dudas, incluso, de que México pudiera cumplir con su cuota durante la vigencia de la nueva ley. Así, hubiera resultado indecoroso e imprudente pedir un aumento de cuota.

En conversaciones extra-oficiales, algunos funcionarios del Departamento de Agricultura y del Departamento de Estado, señalaban a los representantes de México su duda de que nuestro país pudiera cumplir con sus cuotas. Se les respondía que se estaban haciendo esfuerzos por aumentar la producción y que el estímulo más importante para lograrlo había sido un aumento de aproximadamente el 50% en el precio interno del -

azúcar en México en ese año. Medida que representaba un cambio drástico a la política de congelación de precios que se venía manteniendo desde 1958. Se creía que con este aumento y con otras medidas que estaba tomando la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, se lograría que en un futuro a corto plazo los aumentos anuales de producción fueran mayores que los aumentos en el consumo.

Volviendo a los argumentos usados por el Sr. O'Rourke, cabe aclarar que éstos eran muy ciertos. Durante la década de 1960 la industria azucarera llegó a tener un papel de importancia en el desarrollo económico de México. Para 1969 había llegado a representar más del 1% del Producto Nacional Bruto, aportando anualmente unos cien millones de dólares en divisas y dando empleo a aproximadamente 300,000 familias, el 1.8% de la población económicamente activa.[8]

A pesar de su crecimiento, la industria azucarera mexicana necesitaba del ingreso que representaba la exportación a Estados Unidos, ya que el aumento de los costos de producción se venía elevando cada año mientras los precios internos se habían mantenido congelados desde 1958 hasta 1970. El aumento del precio en 1970 no parecía suficiente para mejorar la grave situación en la que se encontraba la industria azucarera. Esta situación se venía desarrollando desde 1965 —

[8] Datos obtenidos del estudio hecho por McKinsey & Co., sobre la industria azucarera mexicana en 1969.

cuando bajaron los precios del azúcar en el mercado libre, llevando a una situación financiera difícil en numerosos ingenios que no pudieron pagar las deudas contraídas en los años anteriores. Ante esta situación el gobierno se vio obligado a conceder apoyos financieros de importancia a través de créditos mal garantizados.

A fin de mantener los ingresos de campesinos e industriales el nivel de 1.37 pesos por kilogramo de azúcar --precio alcanzado por las liquidaciones de la zafra de 1963/64-- el gobierno federal autorizó créditos con un importe aproximado de 520 millones de pesos en las zafras de 1964/65 y 1965/66.[9/] A partir de 1967, el gobierno federal se vio en la necesidad de establecer un sistema de precios de liquidación garantizada.

Los adeudos a cargo del gobierno federal, resultantes de compromisos contraídos por el Fondo de Estabilización de los Precios de Liquidación, a través del cual se implementó el sistema de precio de liquidación garantizado y por el Fideicomiso del Azúcar, creado para avalar la deuda de los cañeros, llegó a ascender a 5,000 millones de pesos al empezar este sexenio. Se calcula que hoy en día llega cerca de los 8,000 millones de pesos.[*/]

El endeudamiento fue resultado de que hasta diciembre -

9/ Estadísticas Azucareras, 1973. Op.Cit., p. 87.
*/ La cifra exacta es confidencial. Esta cifra es tan sólo una aproximación.

de 1970 los costos de operación eran mayores al ingreso por concepto de liquidación para el industrial. Para 1969 sólo el 10% de los ingenios operaban con utilidades netas, siendo dentro de éstos muy pocos los que tenían capacidad de autofinanciar mejoras y expansiones, y siendo muy pocos los industriales que tenían alguna fe en la industria como para seguir reinvirtiendo en ella. La mayoría de los ingenios debían más de lo que valían. La situación de algunos ingenios hizo necesario que pasaran a manos del sector público y para 1969, apenas el 60% de la producción azucarera nacional quedaba en manos de particulares.

En las enmiendas a la Ley Azucarera americana de 1971, la cuota de México se mantuvo sin cambios substanciales. La fórmula que determinó qué proporción le tocaría del mercado fue la siguiente: el 11.32% del mercado que no abasteciera - la producción doméstica, las Filipinas, Irlanda o las Bahamas. Además, México cubriría la parte proporcional de la parte del mercado reservado a Cuba, que era 23.74%[10] del mercado extranjero.

En estas enmiendas, por primera vez desde 1962, un país latinoamericano obtuvo una cuota mayor que México. Este fue el caso de la República Dominicana que obtuvo una cuota con-

[10] Sugar Act Amendments of 1971. House of Representative. - 92D Congress 1st. Session. Report No. 92-527. La fórmula para fijar la cuota azucarera para México había cambiado con respecto a la de 1965, sin embargo, en números reales la diferencia era mínima.

siderablemente mayor que México. Su proporción en el mercado extranjero era de 12.80%. La República Dominicana al igual que Cuba años antes se estaba especializando en la producción de un solo cultivo, situación que la hacía más dependiente de los Estados Unidos y por lo tanto le permitía obtener mejores condiciones del Congreso norteamericano.

La nueva cuota azucarera en el mercado norteamericano, efectiva a partir de 1971 y que estaría en vigencia hasta -- 1974, junto con la elevación del precio interno del azúcar - ese mismo año y la búsqueda de la reorganización de la industria azucarera nacional, parecieron dar un nuevo impulso a la industria. Sin embargo, a partir de 1970 la producción azucarera mexicana sólo pudo cubrir el aumento del consumo interno y la cuota norteamericana sin poder exportar al mercado libre. La imposibilidad de exportar al mercado libre no significó gran pérdida para México pues los precios en este mercado se habían mantenido muy bajos a partir de 1965, cuando el precio del azúcar del mercado libre se mantuvo en promedio unos cuatro centavos de dólar por libra de azúcar crudo, por abajo del mercado norteamericano.

Sin embargo, a partir del año de 1974, la situación cambió radicalmente. Los diez años de precios muy bajos en el mercado libre, precios bien por abajo del costo de producción fueron desalentando las inversiones en producción de azúcar hasta que el aumento total del consumo hizo que éste llegara

a superar a la producción. Así, los precios brincaron en el mercado mundial a precios estratosféricos llegando a niveles treinta veces más altos de los que prevalecieron durante la década anterior. El gobierno de los Estados Unidos y el Sugar Trade americano llegaron a la conclusión, válida o no, de que los países extranjeros que tenían cuota en el mercado norteamericano, desertarían si no se les pagaban precios similares o cercanos al mercado libre. Esta suposición estaba reforzada por el hecho de que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos había propuesto ya desde principios de año que al caducar la Ley Azucarera vigente hasta finalizar 1974, el Congreso no renovara el sistema de cuotas individuales. En el mes de julio de 1974, la Cámara de Diputados declinó renovar la legislación azucarera para 1975. Así, era de suponerse que algunos de los países que tenían cuota, sino es que todos, habían perdido interés en el mercado norteamericano. Como quiera que sea los compradores americanos empezaron a pagar los mismos precios del mercado libre.

México siguió exportando a Estados Unidos azúcar durante el resto de 1974 y principios de 1975, sin embargo para este año ya se agotó la capacidad de exportación de México y para el próximo no se podrá exportar a ningún mercado. Es más, si el consumo nacional sigue aumentando en forma acelerada y el clima no nos favorece, es posible que se tenga que importar azúcar para fines de 1976. Hay gran posibilidad de que las importaciones sean indispensables en 1977.

CONCLUSIONES

1.- En su origen de legislación azucarera norteamericana de 1934 tuvo como propósito fundamental salvar a la industria azucarera doméstica de la quiebra total y de su posible desaparición. Una de las principales causas de la depresión económica de 1929 fue la sobreproducción agrícola y toda la legislación que emergió en los Estados Unidos durante esta época en materia agraria tenía el fin de regular la producción para elevar sus precios y mejorar así el ingreso de millones de campesinos. La legislación particular sobre el azúcar no puede ser comprendida sino es en el contexto general de las leyes que emanaron del Congreso bajo la dirección del Ejecutivo norteamericano dentro de la política del "New Deal". Su intención fundamental era la regulación del sistema de producción capitalista de los Estados Unidos para asegurar su supervivencia.

Si bien esta legislación vino a favorecer substancialmente a Cuba al otorgarle casi la totalidad de la cuota extranjera, esto se debió a la relación tan estrecha que existía entre ambos países. A partir de su independencia, Cuba se había constituído en una especie de colonia norteamericana que dependía del azúcar que vendía, lo que le permitía comprar en los Estados Unidos casi todo lo que requería. Así lo entendieron los legisladores norteamericanos, presionados por la fuerte representación que tenían tanto los cubanos co

mo los productores de azúcar norteamericanos establecidos en Cuba. Por ello decidieron asegurar buenos ingresos para Cuba de manera que pudiera seguir sus importaciones de los Estados Unidos.

2.- Las negociaciones que se llevaron a cabo a partir de 1954 para que México obtuviera una cuota en el mercado azucarero norteamericano ilustran claramente cómo puede un - país extranjero maniobrar dentro del Congreso norteamericano para buscar que las leyes internas de este país le favorezcan. Resaltan también la importancia que puede llegar a tener el cabildeo bien manejado. No cabe duda alguna de que esta actividad fue un factor determinante para la obtención y crecimiento de la cuota azucarera mexicana.

Para lograr obtener algo con el Congreso americano se - necesitan dos cosas: primero que exista una mutualidad de interés y segundo, tener la habilidad para presentar el caso y convencer a los legisladores de esa mutualidad de interés. - En el caso del azúcar, nuestro interés es obvio y no necesita explicarse nuevamente. El interés de los Estados Unidos en comprarnos resultaba en que eramos un abastecedor confiable que teníamos excedentes comprobables y crecientes y por que nuestra situación geográfica nos permitía llevar azúcar hasta por tierra, en casos de emergencia, a los Estados Unidos. No basta sin embargo que exista una mutualidad de inte

rés, es necesario poder organizar los argumentos que los demuestran y presentarlos adecuadamente a los legisladores y a los órganos de la opinión pública que pueden ejercer presión sobre ellos.

3.- La utilización de la cuota azucarera cubana como instrumento de amenaza política por los Estados Unidos hacia Cuba y la final suspensión de la cuota, fue sin duda alguna una coyuntura internacional que favoreció extraordinariamente a México. A pesar de que México se solidarizó en política internacional con la revolución cubana, fue en detrimento de Cuba que hubo una apertura del mercado norteamericano para México. De no haber sido por este incidente internacional, los industriales azucareros mexicanos hubieran tenido que empezar a limitar su producción debido a la cantidad de excedentes que se venían acumulando, y difícilmente se puede pensar que la industria azucarera mexicana hubiera llegado a tener el desarrollo que alcanzó durante la década de 1960.

Sin embargo, fue también gracias a la decisión del gobierno y de los industriales mexicanos de seguir exportando azúcar a Estados Unidos durante la escasez mundial de 1963 y 1964, cuando el precio del mercado libre subió por encima del norteamericano, que hizo que México demostrara su confiabilidad como abastecedor y lograra así el apoyo definitivo del Ejecutivo norteamericano para la obtención de una amplia cuo

ta en la nueva legislación azucarera de 1965.

4.- A partir de 1960 la industria azucarera mexicana recibió el impulso de las ventas de azúcar a Estados Unidos a precios altos que elevaban substancialmente el precio de la liquidación para los cañeros y los industriales permitiendo la expansión de la industria con la ayuda de la política de apertura de crédito a este sector. Sin embargo, como la mayor parte de la producción se consume en el país, el precio interno es el decisivo en el mosaico de ingresos que determina el precio de liquidación cada año. La congelación del precio interno mientras aumentaban año con año los costos de producción llevó a la ruina financiera a varios ingenios y con ello al estancamiento paulatino del crecimiento de la industria. A pesar de este estancamiento, México pudo cumplir con su cuota en el mercado norteamericano hasta que la legislación azucarera venció. Sin embargo, hoy en día, la capacidad exportadora ha quedado agotada en el año en que los precios del azúcar tanto en el mercado norteamericano como en el mercado libre han sido los más altos de la historia.) Bajo las circunstancias actuales, si los Estados Unidos renuevan próximamente su legislación azucarera, México se verá imposibilitado para participar con una cuota fija en el mercado azucarero norteamericano.

A principios del presente régimen presidencial, se ini-

ció la restructuración de la industria azucarera, con el propósito de dar solución a los problemas que la venían afectando. A pesar de los esfuerzos realizados y de la elevación del precio interno del azúcar a 2.30 pesos por kilogramo en 1970, hoy en día la mayor parte de los ingenios han pasado a manos del sector público como consecuencia de sus malos estados financieros. De los que todavía se encuentran en manos de particulares son pocos los que tienen ganancias suficientes como para ampliar su capacidad de producción. La mayor parte de los industriales han perdido confianza en el futuro de la industria y probablemente se abstendrán de invertir aun cuando aumentara el precio substancialmente. En las condiciones actuales, la única alternativa parece ser que la industria pase a manos del estado. Sólo así podrá volver a crecer la producción lo suficiente para satisfacer la demanda nacional y para reanudar exportaciones masivas.

5.- Aún en manos del estado la industria debe tener resultados que le permitan financiar su crecimiento. Esto sólo se puede lograr mediante un precio remunerativo para campesinos e industriales.

EPILOGO

La industria azucarera es una de las que tienen un papel más decisivo en la economía mexicana, no sólo por satisfacer necesidades internas de consumo, sino como generadora de una importante fuente de divisas. Esta industria ha llegado a constituir un importante apoyo a la balanza de pagos. Para el año de 1974 llegó a representar un ingreso de 233.5 millones de dólares para el país.

Es triste saber que se pierde ese apoyo indispensable para nuestra economía, sin embargo será aún peor si llega a contribuir para aumentar el déficit de la balanza de pagos si se requiere importar azúcar en los próximos años. Aun cuando la industria azucarera llegara a recuperarse en años venideros, México habría perdido su sitio en el mercado norteamericano. Con el descenso del precio del azúcar en el mercado libre, es de esperarse que el Congreso americano renueve la legislación azucarera próximamente para no poner en peligro su industria doméstica. Cualquier inversión para aumentar la producción azucarera tendrá que ser por parte del gobierno dado el desaliento del industrial privado y tardará en tener efecto por lo menos unos cinco años dadas las características sui-generis de la caña de azúcar y del campo azucarero. Por lo tanto no se puede pensar en una solución rápida y la pérdida será muy grave si no hay posibilidad de obtener una cuota en el mercado azucarero norteamericano.

Por el momento, de nada sirve lamentarse, lo importante ahora es tratar de entender por qué se derrumbó la industria azucarera para estar en mejor posibilidad de diseñar medidas tendientes a su recuperación.

La principal causa a la que adjudicamos la quiebra de la industria azucarera es la política de precios internos desde el régimen de Ruiz Cortines. Puesto que la mayor parte de la producción azucarera es consumida dentro de México, el nivel del precio nacional que ha sido uno de los más bajos en todo el mundo, ha tenido mayor impacto sobre los resultados económicos de la industria que los precios de exportación. (Ahora que vamos a dejar de exportar el precio doméstico va a ser el precio único). La congelación de precios entre 1958 y 1970 fue verdaderamente nefasta y la causa de la quiebra de muchos ingenios azucareros. Durante la década de 1960 se llevaron a cabo grandes inversiones en la industria azucarera para expander su capacidad productiva bajo la perspectiva de mayores precios, sin embargo el estancamiento del precio oficial llevó a grandes pérdidas para el industrial. Algunos industriales llegaron a considerar que al obligar a mantener un precio por abajo de sus costos el gobierno les estaba confiscando su patrimonio. Decidieron que era lícito de su parte rescatar lo que pudieran de ese patrimonio "robándose" a sí mismos. Usaban todas las artimañas posibles para sustraer del ingenio parte de los créditos que obtenían con el aval -

del gobierno. Esta situación trajo como consecuencia un estancamiento en las inversiones en fábrica para el aumento de la producción y la insolvencia financiera de muchos ingenios los cuales tuvieron que pasar a manos del gobierno federal - para evitar que desapareciera esta importante fuente de trabajo en el campo.

La primera y más importante decisión que tiene que tomar el gobierno es que en el futuro los precios deben ser remunerativos y deben revisarse cada año antes de empezar la zafra. Esto es necesario tanto para la seguridad de los ingenios de la iniciativa privada como para los mismos ingenios propiedad del gobierno. Ahora bien, hay una diferencia de eficiencia muy notable entre los ingenios, por lo que se debe escoger - de qué nivel de eficiencia para arriba se va a proteger. Al tomar esta decisión hay que recordar que en todos los mercados en los que por la naturaleza misma del producto no puede haber competencia ilimitada, el precio se fija a nivel necesario para que sobrevivan los menos eficientes. No aquellos de ineficiencia exagerada e inaceptable, pero sí, en términos generales el nivel de los menos eficientes. En muchas ocasiones se ha culpado de la ineficiencia de los ingenios azucareros a los industriales. Este cargo ha tenido validez en el - caso de algunos industriales que se encontraban en el negocio sólo por antecedentes familiares, lo cual no garantizaba ni - su interés, ni su capacidad empresarial. Sin embargo, en mu-

chos casos la diferencia en eficiencia se debe a las ventajas naturales con las que cuentan ciertos ingenios. La alta productividad de los ingenios situados en la región de Córdoba - se debe en gran parte al alto rendimiento de la caña de azú - car cultivada en un clima idóneo y no puede comparar con la - productividad de otros ingenios instalados en zonas con características geográficas muy diferentes. Los ingenios establecidos en zonas menos favorables tuvieron su orígen en antiguas haciendas que producían azúcar para el abastecimiento local - ya que era difícil transportarla de otras regiones por la falta de comunicaciones. Su crecimiento fue paulatino y sin obedecer a ninguna planeación. Hoy en día no se puede pensar en transladarlos a regiones más favorecidas por la naturaleza - para el cultivo de la caña debido a la actividad económica - que generan en la región donde se encuentran establecidos.

Algún Presidente de la República llegó a poner en cuestión si deberíamos o no producir azúcar. Dijo que valdría - la pena estudiar si no sería mejor negocio importarla puesto que los precios que generalmente existían en el mercado libre eran menores a los costos de producción de México. Este argumento es totalmente inaceptable. Se puede afirmar casi con absoluta seguridad que no hay casi ningún producto mexicano que no se pueda conseguir más barato en algún lugar del mundo. De acuerdo con la tesis enunciada por este Presidente - no valdría la pena producir nada en México ni siquiera maíz

o frijol. Tendríamos que preguntar con qué íbamos a comprar todo lo que necesitabamos.

Las consideraciones anteriores dan pie para introducir un concepto al cual no se ha dado suficiente importancia. - Los ingenios azucareros son de las pocas industrias que necesariamente tienen que estar en el campo. Ello las hace verdaderos polos de desarrollo pues por su misma naturaleza llevan al campo carreteras, agua potable, electricidad, ingenieros, químicos, administradores, obreros calificados, médicos, profesores y crean empleos de mayor jerarquía que las ocupaciones habituales de los campesinos. En otras palabras llevan la civilización al campo y en esa medida hacen innecesario que sigan viniendo las gentes del campo a la ciudad para mejorar su nivel de vida y su desarrollo personal.

Las razones antes apuntadas hacen necesario que el gobierno de un máximo impulso y apoyo a la industria azucarera. Sin embargo, ha habido una falta de atención al campo en cuanto se refiere a la industria azucarera. Dado nuestro sistema de tenencia de la tierra es sólo el gobierno el que puede gastar en experimentación agrícola, y el gobierno no ha gastado suficiente. Prueba de ello es que los rendimientos de sacarosa por tonelada de caña han bajado de 10% (100kg. de azúcar por tonelada de caña) hace veinte años al 9% (90kg. de azúcar por tonelada de caña) y menos en la actualidad. En los países más eficientes el rendimiento es mucho mayor, llegando al

16% (160kg. de azúcar por tonelada de caña) en Australia. Es necesario recalcar que 160kg. de azúcar por tonelada es 77% más alto en rendimiento que 90kg. de azúcar por tonelada.

CUADRO 1

PRECIO PAGADO POR LIBRA DE AZUCAR CRUDO EN NUEVA YORK		PRECIO PAGADO POR LIBRA DE AZUCAR CRUDO EN EL MERCADO LIBRE	
Año	Promedio Anual	Año	Promedio Anual
1929	3.76	1929	1.77
1930	3.36	1930	1.27
1931	3.33	1931	1.13
1932	2.93	1932	.78
1933	3.22	1933	.86
1934	3.02	1934	.91
1935	3.23	1935	.88
1936	3.59	1936	.88
1937	3.44	1937	1.13
1938	2.94	1938	1.00
1939	2.99	1939	1.43
1940	2.79	1940	1.11
1941	3.38	1941	1.46
1942	3.74	1942	2.69
1943	3.74	1943	2.69
1944	3.74	1944	2.69
1945	3.75	1945	3.14
1946	4.59	1946	4.24
1947	6.21	1947	5.03
1948	5.54	1948	4.23
1949	5.81	1949	4.16
1950	5.93	1950	4.98
1951	6.06	1951	5.67
1952	6.26	1952	4.17
1953	6.29	1953	3.41
1954	6.09	1954	3.26
1955	5.95	1955	3.24
1956	6.09	1956	3.48
1957	6.24	1957	5.16
1958	6.27	1958	3.50
1959	6.24	1959	2.97
1960	6.30	1960	3.14
1961	6.30	1961	2.91
1962	6.45	1962	2.98
1963	6.18	1963	8.50
1964	6.90	1964	5.87
1965	6.75	1965	2.12
1966	6.99	1966	1.86
1967	7.28	1967	1.99
1968	7.25	1968	1.98
1969		1969	

FUENTE: Sugar Statistics and Related Data (Compiled in the - Administration of the U.S. Sugar Acts). Vol. I. U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C. February

CUADRO 2

CUOTAS AZUCARERAS DE ESTADOS UNIDOS POR AREAS, PARA LOS AÑOS CALENDARIOS 1930-1968[1/]

Año	Total	Remolacha	Caña de azúcar continental	Hawai	Puerto Rico	Islas Vírgenes	Filipinas	Cuba	Otros países extranjeros
	1,000 toneladas cortas, valor bruto								
1930	6,683	1,293	215	868	809	6	794	2,645	53
1931	6,727	1,343	206	998	796	2	872	2,482	28
1932	6,303	1,319	160	1,046	940	5	1,028	1,791	12
1933	6,331	1,366	315	990	793	5	1,249	1,573	40
1934	6,574	1,562	268	948	807	5	1,088	1,866	30
1935	6,277	1,478	319	927	793	2	917	1,830	11
1936	6,833	1,364	409	1,033	907	4	985	2,102	29
1937	6,860	1,245	491	985	896	8	991	2,155	89
1938	6,619	1,448	449	906	815	4	981	1,941	75
1939	7,466	1,809	587	966	1,126	6	980	1,930	62
1940	6,443	1,550	406	941	798	0	981	1,750	17
1941	8,009	1,952	411	903	993	5	855	2,700	190
1942	5,555	1,703	407	751	836	0	23	1,796	39
1943	6,466	1,524	460	866	642	3	0	2,857	114
1944	6,942	1,155	515	802	743	3	0	3,618	106
1945	5,997	1,043	417	740	903	4	0	2,803	87
1946	5,657	1,397	445	633	867	5	0	2,282	46
1947	7,759	1,574	383	842	969	3	0	3,943	45
1948	7,084	1,656	456	714	1,013	4	252	2,927	62
1949	7,588	1,487	557	769	1,091	4	525	3,103	52
1950	8,279	1,749	522	1,145	1,053	11	474	3,264	61
1951	7,758	1,730	457	941	959	6	706	2,946	13
1952	7,991	1,560	579	972	983	6	860	2,980	51
1953	8,282	1,749	513	1,087	1,118	12	932	2,760	111
1954	8,240	1,802	501	1,040	1,082	10	974	2,718	113

Cont. Cuadro 2

Año	Total	Remolacha	Caña de azúcar continental	Hawai	Puerto Rico	Islas Vírgenes	Filipinas	Cuba	Otros países extranjeros
	1,000 toneladas cortas, valor bruto								
1955	8,396	1,797	500	1,052	1,080	10	977	2,862	118
1956	8,992	1,955	601	1,091	1,135	13	982	3,089	126
1957	8,916	2,066	636	1,037	912	15	906	3,127	217
1958	9,076	2,240	680	630	823	6	980	3,438	279
1959	9,240	2,241	578	977	958	12	980	3,215	279
1960	9,522	2,165	619	845	896	7	1,155	2,390	1,445
1961	9,732	2,607	784	1,045	980	16	1,355	0	2,945
1962	9,797	2,415	787	1,084	904	11	1,256	0	3,340
1963	10,515	2,965	1,072	1,033	875	15	1,195	0	3,360
1964	9,109	2,699	905	1,110	793	16	1,217	0	2,369
1965	9,920	3,025	1,099	1,137	830	4	1,178	0	2,647
1966	10,355	3,024	1,100	1,200	711	5	1,186	0	3,129
1967	10,384	2,824	1,169	1,253	705	0	1,123	0	3,310
1968	10,951	3,085	1,204	1,192	504	0	1,124	0	3,842
1969									
1970									
1971									
1972									
1973									
1974									

1/ Durante los períodos anteriores a 1934 cuando no había cuotas, las cifras representan el total de las ventas domésticas y el total de las importaciones de azúcar de países extranjeros para consum doméstico.

FUENTE: Sugar Statistics and Related Data (Compiled in the Administration of the U.S. Sugar Acts). Vol. I. U.S. Department of Agriculture. Washington, D.C. February, 1970. p. 11.

CUADRO 3

VOLUMEN Y VALOR DE LAS VENTAS AL EXTERIOR

1954 a 1972

AÑOS	EXPORTACIONES			
	T O T A L		VOLUMEN TONELADAS	
	Volumen Toneladas	Valor Miles de Pesos	Mercado Mundial	Mercado Americano
1954	74 600	87 658	64 230	10 370
1955	76 924	96 336	65 335	11 590
1956	35 094	44 177	24 885	10 209
1957	88 566	134 795	47 981	40 585
1958	176 845	220 810	112 927	63 918
1959	127 964	155 779	66 748	61 216
1960	432 419	627 509	78 223	354 196
1961	584 763	867 652	–	584 763
1962	364 232	546 576	–	364 232
1963	388 716	758 693	–	388 716
1964	485 401	946 998	59 576	425 825
1965	541 253	732 390	127 899	413 355
1966	500 022	783 528	62 086	437 936
1967	556 805	876 420	96 898	459 907
1968	661 432	1 112 735	99 260	562 172
1969	605 554	1 143 014	634	604 920
1970	592 536	1 164 028	–	592 536
1971	533 670	1 109 661	–	533 670
1972	579 512	1 302 213	–	579 512

FUENTE: UNPASA: Estadísticas Azucareras 1963. p. 112.

CUADRO 4

PANORAMA HISTÓRICO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL AZUCARERO DEL PAÍS.

Zafras 1933 a 1972.

ZAFRAS	Núm. de Ing.	SUPERFICIE HAS.		Caña molida Toneladas	AZUCAR TONELADAS		RENDIMIENTOS		
		Cultivada	Cortada		Producción	Consumo (1)	Campo Tons/Ha.	Fca. %	Azúcar Tons/Ha
1933	79	*	47 988	1 816 351	187 199	184 949	37.8	10.3	3.9
1934	79	*	50 870	1 956 760	189 810	216 435	38.5	9.7	3.7
1935	85	*	55 862	2 633 077	267 929	239 376	50.7	9.5	4.8
1936	72	*	63 633	3 223 040	305 035	266 950	50.6	9.5	4.8
1937	70	*	56 655	2 992 339	279 096	278 730	52.8	9.3	4.9
1938	84	*	62 601	3 301 396	307 187	306 450	52.7	9.3	4.9
1939	82	*	67 040	3 479 771	329 897	330 520	51.9	9.5	4.9
1940	81	*	59 398	3 021 339	294 176	356 048	50.9	9.7	5.0
1941	83	*	66 954	3 500 153	330 396	365 163	52.4	9.4	4.9
1942	86	91 879	78 724	4 618 378	419 765	392 949	57.5	9.1	5.3
1943	82	95 177	82 023	4 393 637	412 236	421 688	53.6	9.4	5.0
1944	83	97 133	83 581	4 097 925	389 760	446 338	49.1	9.5	4.7
1945	78	94 727	80 943	3 963 417	373 070	452 215	49.0	9.4	4.6
1946	79	98 614	92 826	4 167 115	376 325	445 623	44.9	9.1	4.1
1947	84	117 158	106 342	5 546 093	490 456	431 493	52.3	8.9	4.7
1948	88	137 097	124 836	6 749 378	611 689	501 995	54.1	9.1	4.9
1949	87	153 388	140 948	7 155 975	645 419	561 163	50.8	9.0	4.6
1950	84	155 216	141 897	6 759 814	589 965	586 251	47.6	8.7	4.2
1951	81	168 962	152 996	7 621 825	665 824	630 380	49.8	8.7	4.4
1952	86	181 161	158 496	7 907 484	691 144	650 681	49.9	8.7	4.4
1953	83	181 387	163 393	8 551 567	779 265	678 294	52.3	9.1	4.8
1954	81	200 568	183 169	9 101 540	828 703	734 722	49.7	9.1	4.5
1955	73	200 099	183 938	9 715 127	901 336	800 385	52.8	9.3	4.9
1956	73	203 683	178 622	8 585 216	744 130	866 405	48.1	8.7	4.2
1957	71	219 197	205 669	11 349 357	1 018 041	891 756	55.2	9.0	4.9
1958	73	247 130	229 081	12 568 210	1 122 944	934 420	54.9	8.9	4.9
1959	74	266 132	244 546	14 407 840	1 264 137	976 478	58.9	8.8	5.2
1960	74	313 904	288 531	16 518 733	1 497 657	1 030 836	57.3	9.1	5.2
1961	71	312 786	287 341	15 307 131	1 387 794	1 063 449	53.3	8.9	4.8
1962	71	331 929	298 473	15 765 050	1 427 457	1 149 444	52.8	8.9	4.7
1963	69	344 520	316 237	17 719 597	1 618 139	1 207 012	56.0	9.0	5.1
1964	69	347 015	331 846	19 798 556	1 815 463	1 309 721	59.7	9.1	5.4
1965	72	393 030	369 413	22 430 983	1 982 969	1 359 484	60.7	8.7	5.3
1966	71	437 169	383 458	23 132 076	2 011 390	1 430 277	60.3	8.6	5.2
1967	68	439 338	406 519	25 555 951	2 327 250	1 517 833	62.9	9.0	5.6
1968	67	400 238(2)	390 858	24 382 744	2 195 728	1 625 934	62.4	8.9	5.5
1969	65	410 116(2)	401 043	27 046 729	2 393 964	1 733 367	67.4	8.7	5.9
1970	64	413 629(2)	402 852	24 524 437	2 207 984	1 840 768	60.9	8.9	5.4
1971	66	427 406(2)	416 608	25 985 198	2 392 850	1 774 654	62.4	9.1	5.7
1972	65	426 852(2)	413 890	26 254 352	2 359 428	1 909 975	63.4	8.9	5.7

* No hay datos.

(1) Año calendario.

(2) Cifras reales, zafras anteriores estimaciones.

FUENTE: UNPASA: Estadísticas Azucareras 1963. p. 1.

CUADRO 5

PRECIOS DE LIQUIDACIÓN FINAL, BASE AZÚCAR ESTÁNDAR.

Zafras 1947 a 1972.

Pesos por Kilogramo.

ZAFRAS	PRECIOS DE LIQUIDACION		
	ANTICIPO		Final
	Monto	Porciento del Total	
1946 – 1947	0.35	58.3	0.60
1947 – 1948	0.33	59.6	0.5539
1948 – 1949	0.35	56.3	0.6213
1949 – 1950	0.37	56.3	0.657537
1950 – 1951	0.50	70.9	0.705
1951 – 1952	0.56	74.5	0.7513927
1952 – 1953	0.56	76.7	0.73
1953 – 1954	0.56	69.2	0.809557
1954 – 1955	0.60	69.4	0.864324
1955 – 1956	0.60	67.0	0.8957393427
1956 – 1957	0.75	67.2	1.11550928
1957 – 1958	0.75	66.9	1.1219928
1958 – 1959	0.80	68.1	1.175363427
1959 – 1960	0.85	66.4	1.20487318453
1960 – 1961	0.85	63.7	1.2548998229145
1961 – 1962	0.85	67.7	1.256421018865
1962 – 1963	0.85	61.6	1.379993443672
1963 – 1964	0.90	65.4	1.377105726574
1964 – 1965	0.90	72.1	1.248322673372
1965 – 1966	0.90	71.1	1.266471879
1966 – 1967	0.90	70.7	1.273544423
1967 – 1968	0.90	69.7	1.290476830
1968 – 1969	0.90	67.4	1.334866885
1969 – 1970	0.90	66.6	1.352192459
1970 – 1971	1.05	70.3	1.494113659
1971 – 1972	1.05	70.1	1.496959924

FUENTE: UNPASA: Estadísticas Azucareras 1963. p. 88.

CUADRO 6

CREDITOS CONCEDIDOS A LA INDUSTRIA AZUCARERA
POR UNPASA Y FINASA
Zafras 1935 a 1972
Miles de Pesos

ZAFRAS	Total	Fertilizantes	Siembras
1935	2 513	-	-
1936	5 824	-	-
1937	2 632	-	-
1938	4 216	-	-
1939	8 047	-	-
1940	9 009	-	-
1941	13 917	-	-
1942	13 652	-	-
1943	16 828	-	-
1944	17 478	-	-
1945	20 846	-	-
1946	19 122	-	-
1947	38 589	-	-
1948	53 987	-	-
1949	64 500	-	-
1950	108 700	4 078	-
1951	142 848	7 482	17 015
1952	168 398	8 886	15 912
1953	185 403	15 945	10 320
1954	163 252	15 971	-
1955	153 701	16 185	-
1956	153 141	17 018	-
1957	207 265	20 871	39 678
1958	272 696	27 070	34 444
1959	301 926	30 816	38 658
1960	299 751	38 517	-
1961	380 087	38 296	61 889
1962	380 347	48 516	43 824
1963	390 590	50 991	33 894
1964	471 189	66 391	105 650(1)
1965	442 663	63 804	-
1966	431 840	78 824	-
1967	600 147	144 647	-
1968	558 711	126 331	-
1969	473 077	71 911	56 432
1970	616 069	84 823	103 080
1971a/	726 465	65 338	164 709
1972	746 738	89 760	129 829

(1) Créditos para el período 1963-1966.
a/ A partir de 1971 los créditos fueron concedidos exclusivamente por FINASA.
FUENTE: UNPASA: Estadísticas Azucareras 1963. p. 87

Actualización de la información que aparece en los cuadros anteriores, obtenida de diversas fuentes

Cuadro 1:

PRECIO PAGADO POR LIBRA DE AZUCAR CRUDO EN NUEVA YORK

Año	Promedio Anual
1969	3.37
1970	3.76
1971	4.52
1972	7.38
1973	9.59
1974	29.60

PRECIO PAGADO POR LIBRA DE AZUCAR CRUDO EN EL MERCADO LIBRE

Año	Promedio Anual
1969	7.75
1970	8.08
1971	8.52
1972	9.09
1973	10.29
1974	29.12

Cuadro 3: Volumen y valor de las ventas al exterior

	VOLUMEN	VALOR
1973	567,905 toneladas	113.126,640 (dólares)
1974	479,887 toneladas	233,554.134 (dólares)

Cuadro 5: Precios de liquidación final, aproximada

1972-1973	1.50 pesos
1973-1974	1.52 "
1974-1975	1.55 "

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Banco de México, S.A. La industria azucarera en México. Tomo I y II. México, 1952.

Ganem, Narse. Evolución Histórica de la Industria Azucarera Mexicana. México: UNPASA, 1967.

Manual Azucarero Mexicano 1958-1974, (Director Jorge G. Cárdenas). México, D.F.,: Compañía Editorial del Manual Azucarero, S.A.

Schlesinger, Arthur M. The Coming of the New Deal. Boston: - Houghton Mifflin Company, 1958.

ARTICULOS

Banco Nacional de México. "Examen de la Situación Económica de México". Vol. XLIX. Núm. 577. Diciembre de 1973.

Garza C., Lucinda. "Causas y desarrollo del conflicto cubano-norteamericano de enero de 1959 a julio de 1960", Foro - Internacional (Revista trimestral publicada por El Colegio de México). Vol. IX, Núm. 4, abril-junio 1969.

TESIS

Villar, Samuel I. del, "Growth and Regulation in the Mexican Sugar Industry (An Appraisal of Presidential Economic - Powers in the Process of Development)". Tesis de Maestría en Derecho; Cambridge: Harvard Law School, 1970.

DOCUMENTOS DEL CONGRESO NORTEAMERICANO

Committee on Agriculture. Special Study on Sugar: A report of the Special Study Group on Sugar of the U.S. Department of Agriculture. Washington: U.S. Government Printing Office, 1971.

Committe on Agriculture, The United States Sugar Program. -- Washington: U.S. Government Printing Office, 1971.

Hearings before the Committee on Agriculture, House of Representatives on Sugar Legislation. 1955.

Hearings before the Committee on Agriculture, House of Representatives on Sugar Legislation. 1962.

Hearings before the Committee on Agriculture, House of Representatives on Sugar Legislation. 1965.

Hearings before the Committee on Agriculture, House of Representatives on Sugar Legislation. 1970.

Hearings before the Committee on Agriculture, House of Representatives on Sugar Legislation. 1974.

Sugar Act Amendments of 1965. House of Representatives. 89th Congress, 1rst Session. Report No. 1046.

Sugar Act Amendments of 1971. House of Representatives. 92nd Congress, 1rst. Session. Report No. 92-527.

Sugar Act Amendments of 1974. House of Representatives. 93d. Congress, 2d Session. Report No. 93-1049.

DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS

United States Department of Agriculture, Sugar Division. Sugar Act of 1948 as amended by:

Public Law 140-82nd Congress, 1st Session
Public Law 545-84th Congress, 2nd Session
Public Law 592-86th Congress, 2nd Session
Public Law 15-87th Congress, 1st Session
Public Law 535-87th Congress, 2nd Session
Public Law 539-87th Congress, 2nd Session
Public Law 331-89th Congress, 1st Session
Public Law 138-92nd Congress, 1st Session

United States Department of Agriculture. Sugar Statistics and Related Data (Compiled in the Administration of the U.S. Sugar Acts). Vol. I. Washington, D.C., 1970.

DOCUMENTOS DE UNPASA

UNPASA "¿Qué es UNPASA?". 1963.

UNPASA. "México funda su petición para obtener de Estados Unidos una cuota más equitativa". 1960.

UNPASA. Estadísticas Azucareras 1973.

UNPASA. Informe a la Asamblea de Accionistas. Ejercicio de 1960. México, 1961.